Hand-in-Hand

A Review of First Nations Child Welfare in New Brunswick

Child & Youth Advocate

Ombudsman

Hand-in-Hand:

A Review of First Nations Child Welfare in New Brunswick

Published by :

Office of the Ombudsman and
Child and Youth Advocate
Province of New Brunswick
P.O. Box 6000
Fredericton, NB
E3B 5H1
Canada

February 2010

ISBN 978-1-55471-269-4

Printed in New Brunswick

Cover art: "Mother and Daughter" by Phyllis Grant.
Phyllis Grant is a Mi'kmaq artist, filmmaker, musician and writer from Pabineau First Nation.
phyllisgrant.com

Ombudsman and Child and Youth Advocate
Bernard Richard

Lead Investigator and Legal Counsel
Christian Whalen

Investigators and Researchers
Jennifer Daigle
Laurel Lewey
Amanda McCordic
Colleen McKendy
Sonja Perley
Dick Quigg

Advisory Committee Co-Chairs
Graydon Nicholas*
Andy Scott

Advisory Committee
Josie Augustine
D.J. Joseph
Miguel LeBlanc
Judy Levi
Nancy MacDonald
David Perley
Pam Sappier
Pamela Ward
Fred Wien

Provincial Liaison
Michele Bedard

Federal Liaison
Joe Behar
Barbara Robinson

* Graydon Nicholas withdrew as Co-Chair in order to accept his appointment as Lieutenant-Governor of New Brunswick.

This report is dedicated to the memory of:

Mona Charlotte

Hilary

They are not dead who live in the hearts they leave behind.

– Tuscarora proverb

Zack's Story

My name is Zack, and I am First Nations member and a survivor of the foster care system. I was born with cerebral palsy, and have been in a wheelchair since I was a toddler. The first five months of my life were spent in a hospital. When it came time for me to go home, I was placed in a foster home outside my First Nations community. My mom loved me; she just was not able to look after me. I stayed in that home, outside my community, for 17 years. Although I had never met my biological family, I yearned to know them, to meet my mother and my sister. I wanted to know where I came from, and what my culture was. My foster family was not First Nations, they did not know about my culture, so they could not even begin to explain it to me. Though they cared for me, they could not fill the hole in my heart.

As I got older, the longing to know and understand my family and my roots grew. I continually expressed the desire to meet my family, or at the very least to know more about my culture. Each of my requests was met with either silence or refusal. I felt like I had been dumped out of the community as a child and forgotten about. I felt like my pleas to the First Nations child welfare agency were falling on deaf ears.

When I was in Grade 11, I was finally allowed to meet my biological family. Shortly after that, my mother suggested that I move back to my community and live with her. It was a very hard transition for me. I was leaving the only family I had ever known, and felt very guilty about it. Also, I was moving into a community that I knew very little about. After wanting to be a part of the community for so long, I was disappointed by a lot of what I found; at first I really did not like it. The guilt and the disappointment grew into depression, and I began to think about suicide. I told my social worker how I was feeling, but I felt like they brushed it off and did not take me seriously. It was my biological family that got me through those tough times.

Things are now looking up, and each day I feel more connected to my community and my culture. I am learning to speak my native language from a local teacher and I am on several basketball teams.

My recommendation to improve the conditions of First Nations children and youth would be to give teenagers like me more say in their own lives and for those who are there to protect us to really listen to what we are saying. As for myself, I wish I had been heard and supported when I first expressed that I wanted to have contact with my family; I wish that others had listened when I said I was depressed during my transition home and when I told them I needed support.

I want to thank the Child and Youth Advocate for coming to my community and listening to me, and for giving me the chance to have my voice heard through this report. I hope everyone in New Brunswick will take time to listen to the voices of First Nations children and youth.

Hand-in-Hand:

A Review of First Nations Child Welfare in New Brunswick

Bernard Richard

New Brunswick Ombudsman and Child and Youth Advocate

February 2010

Table of Contents

Executive Summary 7

Introduction 9

Part I – A New Model for First Nations Child and Family Services Delivery 15

The Politics of First Nations Child Welfare 16

Three Agencies Supported by One Office 26

RECOMMENDATIONS 27

A New Brunswick First Nations Child and Family Services Office 29

RECOMMENDATIONS 31

Three Child and Family Services Agencies 32

RECOMMENDATIONS 33

Community Service Centres 33

RECOMMENDATIONS 33

Governance Models for the Office and Agencies 34

RECOMMENDATIONS 34

Accountability for Child Welfare Service Delivery 36

RECOMMENDATIONS 38

Child Welfare Standards, Operational Protocols and Outcomes 40

Operational Protocols 42

Outcomes 42

RECOMMENDATIONS 43

Clinical Supervision, Audits and Standards Compliance 44

RECOMMENDATIONS 45

Enhanced Training Systems 46

Post- Secondary Training to Create Professional Capacity 46

On-the-Job Training for Professionals 47

First Nations Community Awareness and Training 48

RECOMMENDATIONS 48

Case Management, Information Sharing and Integrated Service Delivery 49

RECOMMENDATIONS 51

Part II – Improving Lives and Opportunities for First Nations Children 52

Historical Overview 53

A Demographic and Social Portrait of First Nations Children in New Brunswick 54
Health and Wellness 56
RECOMMENDATIONS 60
Employment and the Economy 62
RECOMMENDATIONS 65
Housing and Family Structure 66
RECOMMENDATIONS 70
Children and the Law 71
RECOMMENDATIONS 72
Public and Post-Secondary Education 73
RECOMMENDATIONS 79
Youth Leadership, Sports and Leisure 80
RECOMMENDATIONS 82
Language and Culture 83
RECOMMENDATIONS 86
The Role of Families, Communities and the Non-Profit Sector 87
RECOMMENDATIONS 91
Conclusion *92*
Roadmap *93*
Bibliography *94*

Executive Summary

In May 2009, the Minister of Social Development asked the Child and Youth Advocate to review and make recommendations regarding the child welfare services provided in New Brunswick's fifteen First Nations communities. Bernard Richard, the Ombudsman and Child and Youth Advocate, consulted widely and has produced a report that gives voice to the concerns expressed by First Nations youth, their families, community leaders and service providers. The report's many recommendations are aimed at all levels of government: federal, provincial and First Nations. Beyond that, the report asks all New Brunswickers, First Nations and non-Aboriginal alike, to work together to achieve equal opportunity for all.

Part I of the report focuses on the delivery of child welfare services in First Nations communities. The Child and Youth Advocate recommends a rationalization of service delivery, reducing the number of agencies from eleven to three and establishing a single First Nations Child and Family Services Office from which certain financial, administrative and specialized child welfare services would be offered. In the Child and Youth Advocate's view, the strengths of the current service delivery model (such as Head Start programs for young children, community-based service delivery, social work outreach to the child's family and community, and the active offer of culturally-based child welfare practices) must be retained and strengthened. The report recommends that the entire reform process be guided by the Touchstone Principles of First Nations child welfare: self-determination, non-discrimination, holistic and structural interventions and respect for culture and language.

The Department of Indian and Northern Affairs Canada (INAC) is committed to moving to a more prevention-based service delivery model, but more funding from INAC and other federal agencies will be required for the prevention-based model to succeed. The Province must also support service delivery by sharing its information management and case management tools; by supporting the roll-out and maintenance of payroll services and information systems to the new First Nations Child and Family Services Office and its agencies; and by helping regional Department of Social Development offices and First Nations agencies to work collaboratively, share training events and benefit from new initiatives such as Family Group Conferencing. Chiefs and councils will have to shoulder collectively the task of governing the First Nations Child and Family Services Office and agencies while maintaining and improving investments in their own communities to ensure that kids come first.

Beyond this reform of service delivery, the report calls for bold action to address the root causes of the disadvantages faced by First Nations children. Part II of the report analyzes the situation of children in First Nations communities. Mr. Richard reports that First Nations children in New Brunswick are six times more likely than other children to be taken from their

homes and placed in foster care, four to five times more likely to be charged as young offenders, and may be at greater risk for health issues such as obesity and Fetal Alcohol Spectrum Disorder. Moreover, the report notes that the Mi'kmaq and Maliseet languages are dying and may not survive past the next generation unless immediate measures are taken to prevent this.

The Child and Youth Advocate invites all New Brunswickers and all levels of government to take new approaches to housing, job creation, economic development, drug monitoring and treatment and law enforcement. Furthermore, it is essential that new investments are made in early childhood development, youth sports and recreation, and cultural and linguistic preservation and promotion, in order to build resiliency and strong identities and to reinforce the strong attachment to community and family among First Nations children. When all New Brunswickers work together towards this goal we will make swift progress and become, at long last, the living example of equal opportunity that we can aspire to be.

As Glooscap travelled around, he came upon an old woman sitting on a rock. So he went up to her and said "Who are you? Where do you come from?" The old woman looked at Glooscap and said: "You don't recognize me? I am your grandmother. I owe my existence from this rock on the ground. Early this morning dew formed on this rock surface and with the help of the Giver of Life I was given the body of an old woman already wise and knowledgeable. If you respect my wisdom and my knowledge, this rock will help you understand your place in this world."

Mi'kmaq Creation Stories, Fifth Level of Creation

Introduction

Like Glooscap, my review team and I have been on a journey for the past several months. I travelled to many distant lands during this period, but my real journey of discovery has been in my own land, in the villages and river ways of the place where I was raised. I met old friends and new ones, and was privileged to benefit from their teachings. I sat in talking circles in community after community, and learned the wisdom that comes from patience and giving heed to each person's voice. There was something sacred in what was shared during these talking circles, perhaps because of the Elders' opening prayers, the smudging and the drumming, and perhaps also because those who came forward to share their views were engaged, earnest and ready to make a difference.

Like the grandmother in Glooscap's story, our meetings were called forward with a rock, a rock that was over three-thousand years old and came from the river banks near Metepenagiag on the mighty Miramichi. Many years ago, this old rock had been fashioned into a tool, perhaps to clean fish with, by the ancestors of our discussion facilitator. Several people commented on how hot that ancient rock was, and on the strength it brought to them as it was passed from hand to hand in our circles. Throughout the Community Engagement Sessions, many non-Aboriginal people and several First Nations children were able to participate in their first talking circles. In all the sessions there were sparks of genuine leadership and a strong resolve to make better, swifter progress in regards to First Nations child welfare. As daunting as the challenges seem, I take courage from the resolve and solidarity I felt throughout this journey. For all of this, I give thanks.

* * *

This review of First Nations child welfare services in New Brunswick has allowed the Province to lay bare the great divide in wealth, welfare and opportunity that distinguishes First Nations children from their peers all around New Brunswick. For those who pride themselves on our province's record of equal opportunity and our ability as a society to bridge the cultural and linguistic identities found among us, the findings in the pages that follow will come as a rude awakening. One cannot suppress a sense of dismay at how today, in this land of plenty, a group of people can be faced not only with challenges of economic development and child welfare but with serious problems of addictions, domestic violence and the devastating loss of language and tradition. It is startling that the majority cultures, Francophone and Anglophone, have not only failed to take appropriate action to correct or acknowledge the past mistakes which have contributed to these losses, but that they have often even failed to take notice.

If, as Ghandi said, "a nation's greatness is measured by how it treats its weakest members," then the state of Canada's First Nations children casts us all in a very poor light. Thankfully, it was apparent during our Community Engagement Sessions that New Brunswick First Nations community members want to address these challenges. Of course, there is still a lot of blame to go around (an oppressive colonial past, the generational impacts of residential schools and the Sixties

Sixties Scoop

Throughout the 1960s to mid-1980s, thousands of Aboriginal children were removed from their families and placed in foster homes or adoptive homes in what is now known as the "Sixties Scoop." The children were taken by the provincial child welfare authorities often without the consent or knowledge of their parents. Many of these children were placed with white, middle-class families in other provinces or in the United States.

According to statistics from the Department of Indian Affairs, 11,132 status First Nations children were adopted between 1960 and 1990. About 70% of them were placed in non-Aboriginal homes. However, the actual number was likely much higher, as many of the children who were taken did not have status.

The social workers who took Aboriginal children from their homes sincerely believed that they were acting in the best interests of the children. But their actions, while well-intentioned, had catastrophic and long-lasting effects on these children and their families and communities.

In the 1980s, Aboriginal leaders spoke out against the widespread removal of Aboriginal children from their communities, and fought for more culturally-based child welfare approaches. In 1990, INAC created the First Nations Child and Family Services program to fund First Nations Child and Family Services agencies.

This review of First Nations child welfare services in New Brunswick has allowed the Province to lay bare the great divide in wealth, welfare and opportunity that distinguishes First Nations children from their peers all around New Brunswick. For those who pride themselves on our province's record of equal opportunity and our ability as a society to bridge the cultural and linguistic identities found among us, the findings in the pages that follow will come as a rude awakening. One cannot suppress a sense of dismay at how today, in this land of plenty, a group of people can be faced not only with challenges of economic development and child welfare but with serious problems of addictions, domestic violence and the devastating loss of language and tradition. It is startling that the majority cultures, Francophone and Anglophone, have not only failed to take appropriate action to correct or acknowledge the past mistakes which have contributed to these losses, but that they have often even failed to take notice.

If, as Ghandi said, "a nation's greatness is measured by how it treats its weakest members," then the state of Canada's First Nations children casts us all in a very poor light. Thankfully, it was apparent during our Community Engagement Sessions that New Brunswick First Nations community members want to address these challenges. Of course, there is still a lot of blame to go around (an oppressive colonial past, the generational impacts of residential schools and the Sixties

Sixties Scoop

Throughout the 1960s to mid-1980s, thousands of Aboriginal children were removed from their families and placed in foster homes or adoptive homes in what is now known as the "Sixties Scoop." The children were taken by the provincial child welfare authorities often without the consent or knowledge of their parents. Many of these children were placed with white, middle-class families in other provinces or in the United States.

According to statistics from the Department of Indian Affairs, 11,132 status First Nations children were adopted between 1960 and 1990. About 70% of them were placed in non-Aboriginal homes. However, the actual number was likely much higher, as many of the children who were taken did not have status.

The social workers who took Aboriginal children from their homes sincerely believed that they were acting in the best interests of the children. But their actions, while well-intentioned, had catastrophic and long-lasting effects on these children and their families and communities.

In the 1980s, Aboriginal leaders spoke out against the widespread removal of Aboriginal children from their communities, and fought for more culturally-based child welfare approaches. In 1990, INAC created the First Nations Child and Family Services program to fund First Nations Child and Family Services agencies.

Scoop, the roles of Indian and Northern Affairs Canada (INAC), the Governments of New Brunswick and Canada and the First Nations Chiefs and Councils) but encouragingly the discussions focused most often on moving past blame and taking ownership of solutions. What is even more inspiring is the commitment and leadership that all institutional players at every level of government have begun to show. The one certainty that remains after all these months of review is that improving the lives and opportunities of First Nations children in this province will require the combined effort of all New Brunswickers and every level of government. However, by working hand-in-hand toward these goals, we will be able to make swift progress.

As Canada's only officially bilingual province, New Brunswickers understand better than most the need for this change and the power for good that exists in recognizing the collective rights of minority language communities. Achieving meaningful equality of opportunity for all New Brunswick children and for First Nations children in particular will allow us to become the society we have already claimed to be: a mosaic of many people respectful of human dignity and equal rights.

* * *

The following report seeks to provide a roadmap for a new relationship between non-Aboriginal New Brunswickers and their Mi'kmaq and Maliseet[1] neighbours. Both sides appear ready for this, and I believe that the welfare of children is the common aspiration around which these new bonds of solidarity can be formed. I begin with a word about our review, how it originated, the methodology used and a broad outline of the recommendations which follow.

In late September 2007, a young person died in a New Brunswick First Nation. This youth was known to the Minister of Family and Community Services as a result of child protection concerns. Following the death, a Child Death Review was carried out in accordance with departmental policy. In February 2009, the Child Death Review Committee forwarded its report to the Minister of Social Development, who reported on the recommendations and a few weeks later announced her intention to invite my office to carry out a full review of child welfare services in New Brunswick's fifteen First Nations communities.

In June 2009, formal terms of reference were forwarded to me along with funding parameters within which this review could be undertaken. I formed an Advisory Committee co-chaired by Andy Scott, former federal Minister of INAC, and Judge Graydon Nicholas, who withdrew from the Committee this fall in order to accept his appointment as Lieutenant-Governor of New Brunswick. Other members of the Advisory Committee included Judy Levi, Coordinator, Tripartite Committee, First Nation Child and Family Services; Josie Augustine, a traditional

[1] Although the term Maliseet is the one more generally used for the First People of the St. John River Valley, Wolastoqiyik is become more common as it is their term for themselves.

Mi'kmaq Elder from Elsipogtog; David Perley, a Maliseet educator; Pam Ward, Founding Director of the Metepenagiag Heritage Park; Pam Sappier, a Maliseet social worker and public health consultant; D.J. Joseph, a Mi'kmaq youth leader and a cross-cultural facilitator for the Red Cross; Fred Wien, former Director of the Dalhousie School of Social Work; Nancy MacDonald, Professor of Social Work at Dalhousie University; Miguel Leblanc, Executive Director of the New Brunswick Association of Social Workers (NBASW); and Michele Bedard and Joe Behar, liaison officers appointed by the Province of New Brunswick and INAC, respectively. The Advisory Committee met four times throughout the course of our review and was of immense help in defining the issues and shaping the thrust of our recommendations.

Furthermore, I asked Christian Whalen, Legal Counsel and coordinator of systemic investigations in my office, to lead the review and manage the part-time and full-time staff members who were seconded or hired to form the review team. This team included Jennifer Daigle, an Investigator in our office; Laurel Lewey, Professor of Social Work at St. Thomas University; Dick Quigg, former Director of Child Welfare for the Province of New Brunswick; Amanda McCordic, a Fredericton-area lawyer; Sonja Perley, a Maliseet social work consultant seconded from the Women's Issues branch of the New Brunswick Executive Council Office; and Colleen McKendy, a Fredericton-based communications consultant.

The terms of reference given by the Minister of Social Development were not intended to be restrictive and I was in fact given the broadest possible mandate. The focus of the terms of reference was on child welfare service delivery in First Nations communities, which includes the child welfare system, its governance model, practice standards and protocols, clinical supervision and auditing systems, case management systems and training, and how to improve all of the above in light of the pressing needs of First Nations children. However, beyond service delivery, the Advisory Committee, review team and I have been interested not only in child welfare services, but also the broader issues of First Nations children's welfare.

From the outset of the review, we noted that school drop-out rates among New Brunswick's First Nations youth are three times higher than in the rest of the provincial school population; school achievement results are disproportionately low; the rates of Fetal Alcohol Spectrum Disorder (FASD) and of infants born with addiction problems is disproportionately high; and the charge rates for criminal offences in First Nations communities are incongruous with rates in neighbouring communities. We understood at once that this inquiry had to focus also on the underlying social, economic and cultural issues which serve as determinants of child welfare in New Brunswick First Nations. As Andy Scott, one of the co-chairs of our Advisory Committee, stated: "If all we do is build a child welfare system to meet the needs we find in communities today, we would just be preparing for failure." First Nations children deserve better – they deserve an equal opportunity to reach their fullest potential. That is why the recommendations

which follow address both the social factors affecting First Nations children and the service delivery mechanisms which are meant to address them.

The review team began its work in late June 2009 by conducting a survey of all that has been written on the topic of First Nations child welfare. This in itself was a herculean task which the time constraints established for the review did not allow us to treat with full academic rigour. Suffice it to say that much has been written, and I now understand the reluctance with which some First Nations leaders in the province greeted the news of yet another study. However, from this research we were able to frame our process and establish a background report which served as the basis for our Community Engagement Sessions.

While this process was underway, I began a series of individual meetings with all of the New Brunswick First Nations Chiefs. Members of my staff and I also met with the eleven Child and Family Services Directors during their summer meeting in June and also individually at their offices with their staff members.

In September and October 2009, we held Community Engagement Sessions in ten First Nations communities. During these sessions we met with community service providers, Elders and youth in talking circles, and often also met separately with the Chiefs and Councilors. Additionally, we spoke privately with community members who wanted to share with us outside the talking circles. In an effort to solicit as much community feedback as possible, First Nations members were also invited to share their views with us through survey forms which we posted on our website and distributed during the Community Engagement Sessions.

In late September, we held a national symposium to which we invited First Nations child welfare experts from across the country. The symposium featured three panel discussions focused on the following topics: current challenges facing the eleven First Nations child welfare agencies in New Brunswick; alternative service delivery and governance models; and the importance of culture and identity in First Nations child welfare.

Beyond this consultation process, we also examined child welfare departments and First Nations child welfare agencies in other provinces to assess their service delivery models. We met with senior officials at INAC and the Department of Social Development on several occasions and conferred with other federal and provincial departmental officials as well. Furthermore, we consulted experts in countries such as Australia and New Zealand to learn more about their Aboriginal child welfare practices.

The report which follows is divided into two parts: Part I focuses on service delivery, agency structure and the standards, resources and training needed to keep First Nations children safe. It also deals with issues related to funding, governance and accountability. Furthermore, it sets out a vision for a streamlined, community-based service delivery model with three agencies

directed by a single office, which for the purposes of this report I will refer to provisionally as the *New Brunswick First Nations Child and Family Services Office*, or simply, "the Office." It calls for greater investments by all levels of government and improved accountability to guarantee better results for children.

Part II looks beyond the provision of better services in individual child welfare cases and makes recommendations aimed at preventing these kinds of cases from arising in the first place. In this section we look at the social, economic and cultural context and ask what can be done to improve the underlying determinants of child welfare, including recreational activities, household income, dependency issues, and linguistic and cultural identity. Moreover, this section focuses on finding solutions to combat addictions, reducing domestic violence and preserving and promoting First Nations languages. The central recommendation cutting through Part II speaks to the need to make First Nations child welfare and equal opportunity for all New Brunswick children a goal which all New Brunswickers, First Nations and non-First Nations, from the private, public and non-profit sectors can strive to reach together.

Glooscap decided to take a walk down by the ocean. As he walked among the tall sweet smelling grass a young man stood up in front of him. And though he was young, he was big and tall and husky with white sparkling eyes. And Glooscap looked at him and said: "Who are you? Where do you come from?" "Oh my uncle, you do not recognize me? I am your sister's son. I owe my existence to the Wejosin, the whirlwind... With the help of the Giver of Life, Grandfather Sun and Mother Earth, I was given the body of a young man. I am strong. I have very strong arms and legs. I can do things for you and grandmother, but I also have vision. I bring vision to the future," he said. "I am looking at you."

In this way our elders teach us that Glooscap had to understand that young people were looking at him and that he had to live his life in such a way that he would leave a legacy of life and survival for the younger generations to come. And the young man also said "I bring the gifts of our ancestors" so in this way our elders tell us that little children are the gifts of our ancestors and they also carry all the characteristics and images of our ancestors, our grandfathers, our grandmothers and so on. And so Glooscap was happy that his nephew came into the world to share his life to offer his strength and to share his vision. Because young people look ahead of us, they see into the future and provide us with guidance in the way we live, so that we share our survival with the generations to come. And so the nephew and Glooscap came back to Grandmother with this understanding.

Mi'kmaq Creation Stories, Sixth Level of Creation

Part I – A New Model for First Nations Child and Family Services Delivery

A new model of First Nations child welfare service delivery is required not to correct the historic wrongs of the past, not because First Nations self-government demands it, nor because cost containment concerns require it. A new model is required because raising First Nations children well, with equal regard for their dignity and rights, is a mission to which we are all called. By undertaking and accomplishing this task together we can restore balance between First Nations and non-First Nations communities in New Brunswick.

Many Fist Nations communities across Canada have been engaged in similar reforms and restructuring. Based on experiences here and in other countries, a number of principles have

emerged to guide reform efforts in the area of child welfare. The Assembly of First Nations refers to these as the Touchstone Principles.

I believe that the efforts at reform outlined below will be optimally and successfully achieved if all parties keep the five Touchstone Principles foremost in mind. The first Touchstone Principle concerns self-determination and requires that all reform efforts begin with an acknowledgement that First Nations people themselves are in the best position to make decisions that affect First Nations children, youth, their families and communities. The second principle of holistic response requires that services are provided to the whole child in the context of family and community and that services are responsive to all the child's needs. Furthermore, this principle requires the recognition that these children are First Nations, they are Canadians and they are children of the world. The third principle concerns culture and language and states that child welfare policies and practices are most effective when they are not merely culturally sensitive or adapted but developed and based on the child's own culture and provided, as much as possible, in the child's ancestral or mother tongue. The fourth principle of structural interventions insists upon approaches that help families through crises and address problems such as housing, poverty and addictions while keeping families whole. Finally, the fifth principle of non-discrimination insists that all children, whether First Nations or non-Aboriginal, be treated equally, and requires the recognition that special programs and interventions may be required for children of minority cultural groups in order to achieve true equality of opportunity.

If we can begin anew in New Brunswick, keeping the Touchstone Principles as our guide, we will already have accomplished a great deal. The recommendations which follow are an attempt to put these principles into practice.

The Politics of First Nations Child Welfare

It is helpful to begin by taking a closer look at the history of First Nations child welfare policies and services. In 1876, the *Indian Act* formalized the various existing treaties and proclamations that pertained to First Nations people and became the legislation that outlined the fiduciary responsibility of the federal government for First Nations. The *Indian Act* affected every aspect of First Nations people's lives, including the definition of an "Indian," Band structure and governance, and family and gender relations. In 1951, revisions to the *Indian Act* set out in Section 88 decreed that provincial child welfare laws were applicable to First Nations people, even though legal responsibility and funding for child welfare continued to rest with the federal government.

The provincial *Child Welfare Act* of 1966 rationalized and centralized child welfare services in New Brunswick, replacing the previous system of municipal services and Children's Aid Societies. During the 1950s, 60s and early 70s, provincial child welfare services were available sporadically to First Nation families who were in crisis. Generally, the Province became involved in the later stages of a crisis, when preventive measures were no longer sufficient. As such, the involvement of the Province usually translated into children being taken away from their families and communities.

In the mid-1970s, First Nations communities began articulating their dissatisfaction with the Province's mainstream child welfare services. First Nations communities maintained that their cultural and family traditions would be better served and protected by child welfare staff who came from within their communities. Under the Province's watch, too many children had been taken from their families and placed off reserve, and the generational impacts of the Sixties Scoop and residential schools were beginning to be felt. More and more young parents were faced with child-rearing responsibilities while having lost the reference points and traditional teachings which had been theirs. Alcoholism and drug addiction problems began to deepen.

In 1979, negations began which led to the 1983 signing of a master agreement entitled the *Canada-New Brunswick-Indian Child and Family Services Master Agreement* (also referred to as the Tripartite Agreement).

The Residential School System

Residential schools were church-run, government-funded schools for Aboriginal children from ages 5 to 16. The federal government worked with Catholic, Anglican, United and Presbyterian churches to set up this system in the 1870s. The schools' main purpose was to teach Aboriginal students English and to assimilate them into mainstream Canadian society. Aboriginal traditions and cultures were devaluated and students were punished for speaking their Aboriginal languages.

Students endured poor living conditions at the residential schools, where they lived for ten months of the year. Students were provided with poor nutrition, clothing and health care, lived in cold buildings and were made to perform physical labour. Furthermore, many residential school students became victims of emotional, physical and sexual abuse.

There were a total of about 130 schools in Canada, in every province and territory except Newfoundland, New Brunswick and Prince Edward Island. The last residential school was closed in 1996. In 2008, Prime Minister Stephen Harper issued an apology to residential school survivors. Various churches have also apologized for the abuse suffered by students at the schools. Survivors are now eligible for compensation for the time spent at these schools.

The provincial *Child Welfare Act* of 1966 rationalized and centralized child welfare services in New Brunswick, replacing the previous system of municipal services and Children's Aid Societies. During the 1950s, 60s and early 70s, provincial child welfare services were available sporadically to First Nation families who were in crisis. Generally, the Province became involved in the later stages of a crisis, when preventive measures were no longer sufficient. As such, the involvement of the Province usually translated into children being taken away from their families and communities.

In the mid-1970s, First Nations communities began articulating their dissatisfaction with the Province's mainstream child welfare services. First Nations communities maintained that their cultural and family traditions would be better served and protected by child welfare staff who came from within their communities. Under the Province's watch, too many children had been taken from their families and placed off reserve, and the generational impacts of the Sixties Scoop and residential schools were beginning to be felt. More and more young parents were faced with child-rearing responsibilities while having lost the reference points and traditional teachings which had been theirs. Alcoholism and drug addiction problems began to deepen.

In 1979, negations began which led to the 1983 signing of a master agreement entitled the *Canada-New Brunswick-Indian Child and Family Services Master Agreement* (also referred to as the Tripartite Agreement).

The Residential School System

Residential schools were church-run, government-funded schools for Aboriginal children from ages 5 to 16. The federal government worked with Catholic, Anglican, United and Presbyterian churches to set up this system in the 1870s. The schools' main purpose was to teach Aboriginal students English and to assimilate them into mainstream Canadian society. Aboriginal traditions and cultures were devaluated and students were punished for speaking their Aboriginal languages.

Students endured poor living conditions at the residential schools, where they lived for ten months of the year. Students were provided with poor nutrition, clothing and health care, lived in cold buildings and were made to perform physical labour. Furthermore, many residential school students became victims of emotional, physical and sexual abuse.

There were a total of about 130 schools in Canada, in every province and territory except Newfoundland, New Brunswick and Prince Edward Island. The last residential school was closed in 1996. In 2008, Prime Minister Stephen Harper issued an apology to residential school survivors. Various churches have also apologized for the abuse suffered by students at the schools. Survivors are now eligible for compensation for the time spent at these schools.

This agreement was signed by the First Nations of Big Cove (Elsipogtog), Burnt Church (Esgenoôpetitj), Eel Ground and Tobique, along with the Governments of New Brunswick and Canada. The purpose was to provide a vehicle for the First Nations communities, under individual First Nations subsidiary agreements, to eventually assume full operational control of the child and family services in their communities.

Between 1983 and 1985, eleven First Nations communities signed subsidiary agreements which mandated the delivery of the full range of child welfare services, including child protection, children in care, foster homes and adoption services. In 1994, the last four New Brunswick communities signed a similar subsidiary agreement.

Under this master Tripartite Agreement, the federal government was financial responsible for First Nations child welfare services, the provincial government had a legislative responsibility to ensure that the Bands met the legal requirements of the *Child and Family Services and Family Relations Act*, and the First Nations were responsible for the delivery of child and family services. Within a few years, all New Brunswick First Nations communities signed subsidiary agreements with the federal and provincial governments to establish agencies to deliver these services.

Today, child welfare services in New Brunswick First Nations are provided through eleven child welfare agencies in accordance with the provincial *Family Services Act*, RSNB 1973 c. F-2.2. Most First Nations have their own child welfare agencies, although four of the smallest First Nations share the Four Directions Child and Family Services Agency, which is the only independently incorporated First Nation agency in the province. In this respect, the practice in New Brunswick differs from every other Canadian jurisdiction – elsewhere, First Nations child welfare agencies are independently incorporated and receive their funding directly from INAC, rather than through the Band Councils.

A federal cabinet decision in 1989 changed the federal funding position. A new funding formula, which became known as Directive 20-1 or the Management Regime, was instituted nationally in 1992 to support First Nations child welfare programs. Unfortunately, the formula, which is based on the number of children registered within each First Nation, reduced the amount of funding given to very small First Nations communities, like those in New Brunswick. Of all the First Nations in New Brunswick, only Elsipogtog has a population large enough to benefit fully from this funding formula.

In 1993, the First Nations Chiefs of New Brunswick rejected the Directive 20-1 funding formula. There was growing discontent among the First Nations communities with this formula, with a strong consensus that the services being delivered to First Nations communities were inferior to those offered by the Province to non-First Nations people. Specifically, services such as the

Single Entry Point Program, long-term care for adults, early childhood initiatives and special services for education did not exist in the First Nations communities because of a lack of federal funding.

As a result, a working group was formed in 1993 which consisted of four members representing the three levels of government and two resource people from the federal and provincial governments. In April 1994, the group released *The Report of the Working Group on the Canada-New Brunswick-Indian Tripartite Agreement on Indian Child and Family Services*. The report called for improved communication and accountability among the participants and the necessity of needs analysis to determine the nature and extent of child and family services among First Nations people.

The three largest First Nations in New Brunswick, Tobique, Esgenoôpetitj (Burnt Church) and Elsipogtog (Big Cove), formed what is called the Mawiw Council, and the other First Nations formed the Union of New Brunswick Indians (UNBI). In July 1996, the *Canada-New Brunswick-First Nations Family and Community Service Agreement*, also known as the Mawiw Agreement, was signed by the Mawiw First Nations.

Since the 1996 Mawiw Agreement, there have been renewed efforts to extend the Tripartite Agreement, but for the last decade the Province and the federal government have been unable to agree on the scope of services to be funded. In the absence of any umbrella agreement, First Nations communities continue to receive funding based on the Directive 20-1 funding formula through a series of bilateral agreements, renewed annually. As a result, the underlying claims of lack of funding have remained outstanding for the past fifteen years. A number of steps have been taken by INAC to maximize the funding available to New Brunswick First Nations under the existing formula. The Province has shown a willingness to contribute as well, as is evident in its call for this review, but historically, since the mid-1980s, the Province has been more disengaged in First Nations child welfare matters than any or most of its provincial counterparts.

In late 2001, INAC forwarded an official notice of termination of the Tripartite Agreement to the Province. The Province was not and is not prepared to renew a Tripartite Agreement on the basis of the Directive 20-1 funding formula, which it views as inconsistent with good social work practices. The perverse effect of Directive 20-1 is that it actually forces more children into care by increasing funding depending on the number of children in care. For the following three years or more, INAC pushed back the termination notice until the Tripartite Agreement was formally allowed to lapse in 2005. At the time, a technical committee of First Nations child welfare agency directors and leaders had been working on a new streamlined structure to reduce the number of First Nations child welfare agencies in the Province and give them an

independent corporate structure. However, the process floundered after it failed to find support from First Nations Chiefs.

Following the lapse of the Tripartite Agreement, INAC has continued to fund individual Band Councils on the basis of Directive 20-1, but has grouped the agencies into funding blocks of three in order to maximize the dollars available under the formula. In June 2008, a meeting was held with First Nations Chiefs to present the Province's New Directions model for child welfare. It was felt that the Province's new approach to child welfare was consistent with and in fact more progressive than the prevention models that INAC had been supporting in other jurisdictions. From this basis, new discussions towards a renewed Tripartite Agreement, or interim agreement, were initiated.

These discussions were spurred on in part by the new tripartite agreement regarding education. In April 2008, the federal government, the Government of New Brunswick and the New Brunswick Chiefs signed a *Memorandum of Understanding* (MOU) aimed at improving the educational outcomes of First Nations students and closing the gap between First Nations students in Band-operated schools and students in provincial schools. The MOU signified a commitment by all parties to ensure that First Nations youth enjoy the same opportunities as other New Brunswickers by striking a new approach to standards, services and funding. This approach includes implementing school success plans, developing performance measurement criteria, improving service standards, assessing funding options and addressing inconsistencies between education

Jordan's Principle

Jordan's Principle is a child first principle to resolve jurisdictional disputes between federal and provincial/territorial governments regarding payment for government services provided to First Nations children. The principle ensures that when a jurisdictional dispute arises, the government of first contact with the child must fund the service without delay or disruption and the jurisdictional dispute can be resolved later.

About Jordan

Jordan River Anderson was from Norway House Cree Nation in Manitoba. He was born in 1999 with multiple disabilities which required years of medical treatment. After two years in a Winnipeg hospital, his doctors declared that Jordan could return home. However, the provincial and federal governments could not agree as to which level of government would be responsible for the cost of Jordan's homecare requirements. Jordan spent two additional years in hospital while the governments argued. Without ever having spent a day in his family's home, Jordan passed away in 2005.

independent corporate structure. However, the process floundered after it failed to find support from First Nations Chiefs.

Following the lapse of the Tripartite Agreement, INAC has continued to fund individual Band Councils on the basis of Directive 20-1, but has grouped the agencies into funding blocks of three in order to maximize the dollars available under the formula. In June 2008, a meeting was held with First Nations Chiefs to present the Province's New Directions model for child welfare. It was felt that the Province's new approach to child welfare was consistent with and in fact more progressive than the prevention models that INAC had been supporting in other jurisdictions. From this basis, new discussions towards a renewed Tripartite Agreement, or interim agreement, were initiated.

These discussions were spurred on in part by the new tripartite agreement regarding education. In April 2008, the federal government, the Government of New Brunswick and the New Brunswick Chiefs signed a *Memorandum of Understanding* (MOU) aimed at improving the educational outcomes of First Nations students and closing the gap between First Nations students in Band-operated schools and students in provincial schools. The MOU signified a commitment by all parties to ensure that First Nations youth enjoy the same opportunities as other New Brunswickers by striking a new approach to standards, services and funding. This approach includes implementing school success plans, developing performance measurement criteria, improving service standards, assessing funding options and addressing inconsistencies between education

Jordan's Principle

Jordan's Principle is a child first principle to resolve jurisdictional disputes between federal and provincial/territorial governments regarding payment for government services provided to First Nations children. The principle ensures that when a jurisdictional dispute arises, the government of first contact with the child must fund the service without delay or disruption and the jurisdictional dispute can be resolved later.

About Jordan

Jordan River Anderson was from Norway House Cree Nation in Manitoba. He was born in 1999 with multiple disabilities which required years of medical treatment. After two years in a Winnipeg hospital, his doctors declared that Jordan could return home. However, the provincial and federal governments could not agree as to which level of government would be responsible for the cost of Jordan's homecare requirements. Jordan spent two additional years in hospital while the governments argued. Without ever having spent a day in his family's home, Jordan passed away in 2005.

on and off reserve. Further, New Brunswick has become the first province in Canada to take a new funding approach to First Nations education in an effort to close the achievement gap between First Nations and non-First Nations students. This includes investing fifty percent of the tuition fees paid by First Nations communities to the Province into culturally appropriate programs for First Nations students.

In May 2009, an MOU was prepared which was aimed at consolidating the willingness of all sides to reach a new Tripartite Agreement in relation to First Nations child welfare, but nine months later the parties had still not executed the MOU or come to any agreement. As all these debates have dragged on in New Brunswick, similar claims have been advanced by First Nations child welfare agencies in other provinces and territories. In February 2007, the First Nations Child & Family Caring Society of Canada, a national advocacy group for First Nations child welfare, commenced a federal human rights challenge alleging the systemic underfunding of First Nations child welfare by INAC. The Canadian Human Rights Commission accepted jurisdiction over the complaint and scheduled a hearing for September 2009, but the hearing dates were postponed to November 2009 and more recently to January 2010. Suffice it to say that the challenges facing New Brunswick First Nations children are shared by their First Nations peers across Canada, and any progress in resolving these issues has been slow in coming, plagued by fractious negotiations that are highly political and adversarial.

* * *

When one reviews the saga of these lengthy, plodding federal-provincial-First Nations negotiations against the backdrop of rampant rates of teen suicides, Fetal Alcohol Spectrum Disorder, youth incarceration and low scholastic achievement, it is hard to escape the conclusion that what is happening here is a Jordan's Principle scenario played out on a systemic scale. In my view, each level of government, First Nations, provincial and federal, bears equal responsibility for the quandary in which First Nations children find themselves, and all levels of government should act quickly to implement the recommendations which follow.

I turn now to the new child welfare structure which I believe must be put into place. Table I provides an overview of the existing organizational structure for child welfare service delivery and Table II shows a concept chart for the new service delivery model which is recommended herein. I will deal first with the agency structure and the proposed New Brunswick First Nations Child and Family Services Office and its governance models, and then set forth some recommendations in relation to funding and accountability before turning to operational matters such as protocols, training, information systems and standards compliance.

* * *

Table I

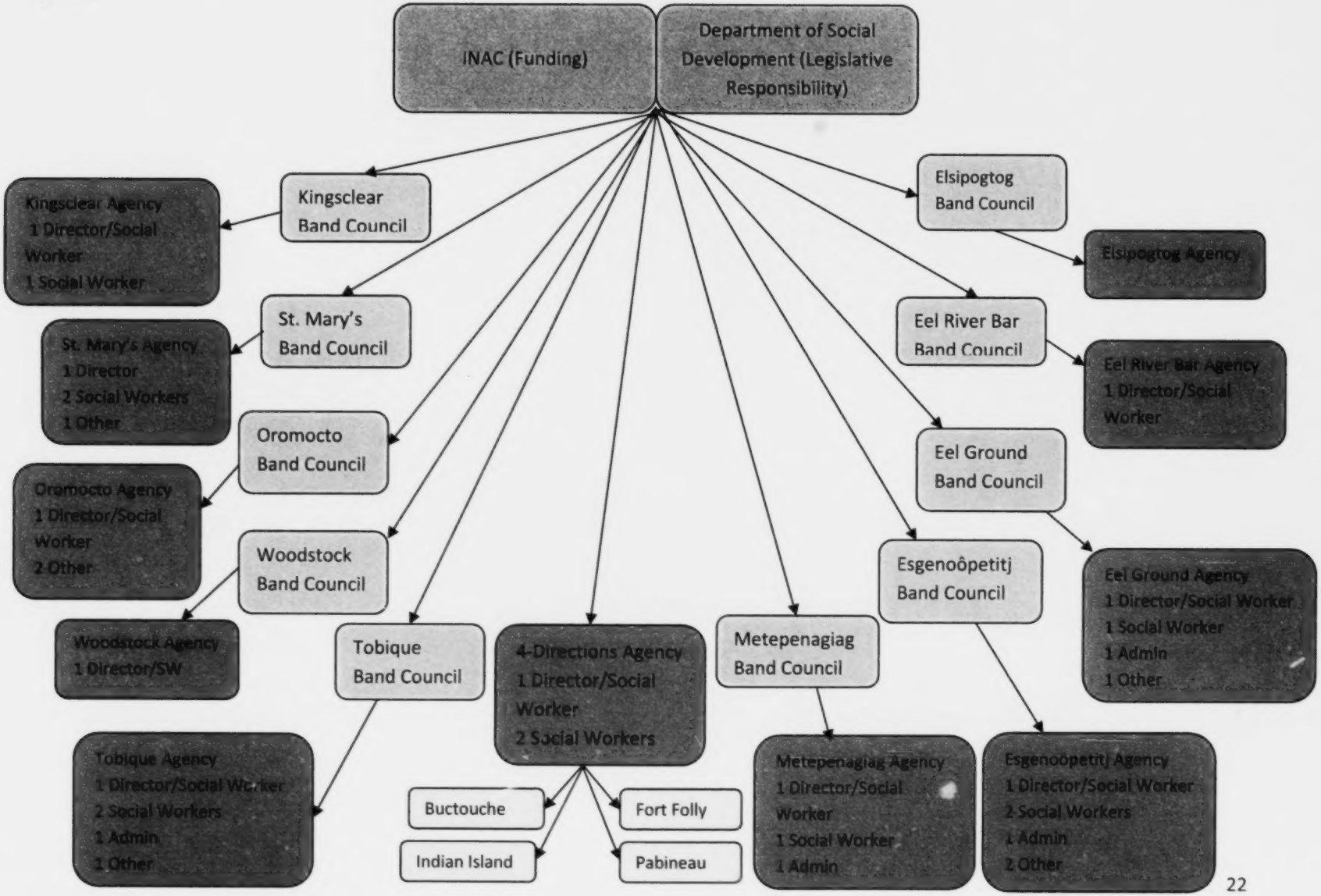

INAC (Funding)
Department of Social Development (Legislative Responsibility)
Kingsclear Agency
1 Director/Social Worker
1 Social Worker
Kingsclear Band Council
St. Mary's Agency
1 Director
2 Social Workers
1 Other
St. Mary's Band Council
Oromocto Agency
1 Director/Social Worker
2 Other
Oromocto Band Council
Woodstock Agency
1 Director/SW
Woodstock Band Council
Tobique Agency
1 Director/Social Worker
2 Social Workers
1 Admin
1 Other
Tobique Band Council
Buctouche
Indian Island
4-Directions Agency
1 Director/Social Worker
2 Social Workers
Fort Folly
Pabineau
Metepenagiag Agency
1 Director/Social Worker
1 Social Worker
1 Admin
Metepenagiag Band Council
Esgenoôpetitj Agency
1 Director/Social Worker
2 Social Workers
1 Admin
2 Other
Esgenoôpetitj Band Council
Eel Ground Agency
1 Director/Social Worker
1 Social Worker
1 Admin
1 Other
Eel Ground Band Council
Eel River Bar Agency
1 Director/Social Worker
Eel River Bar Band Council
Elsipogtog Agency
Elsipogtog Band Council

Table I

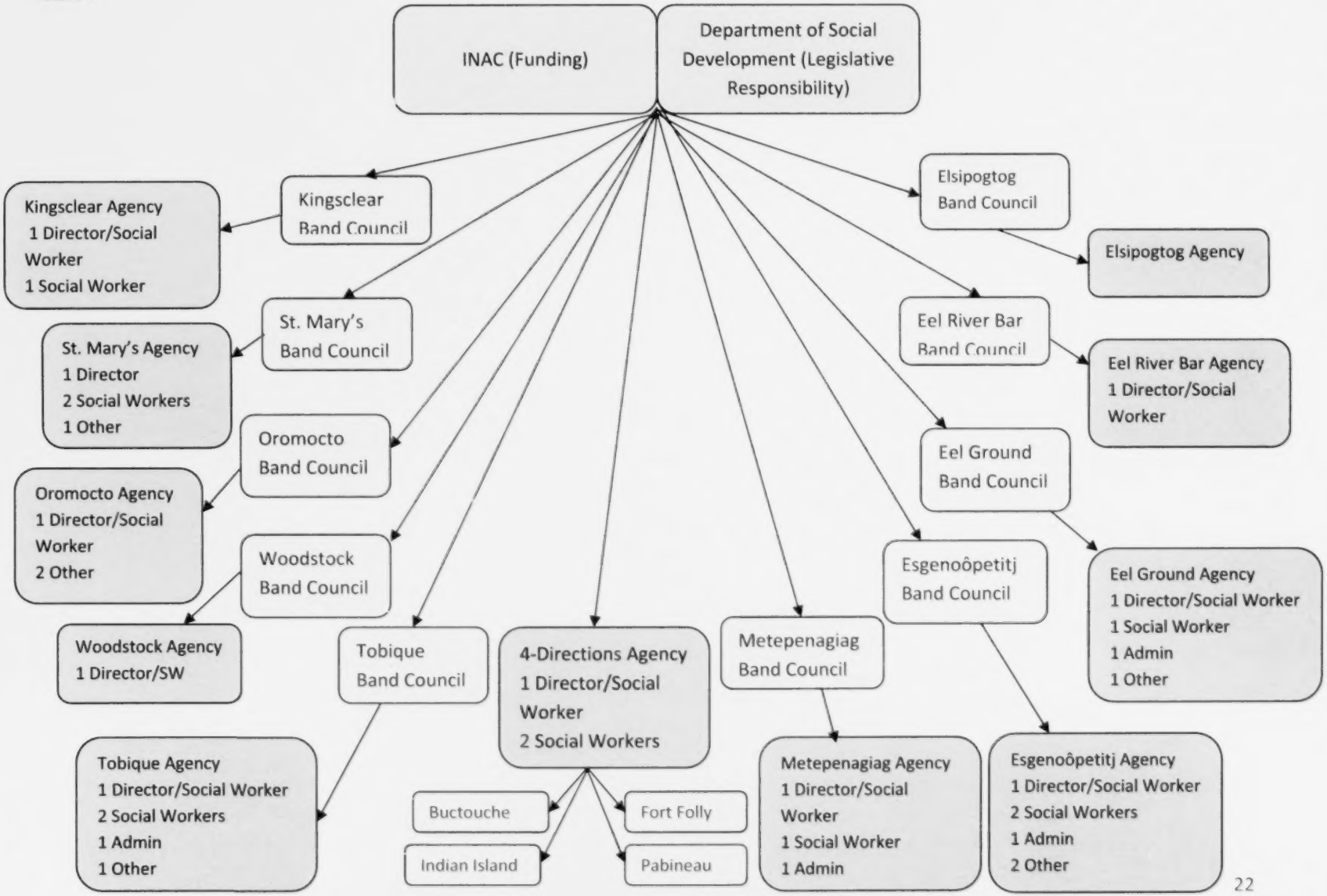

INAC (Funding)
Department of Social Development (Legislative Responsibility)
Kingsclear Agency
1 Director/Social Worker
1 Social Worker
Kingsclear Band Council
St. Mary's Agency
1 Director
2 Social Workers
1 Other
St. Mary's Band Council
Oromocto Agency
1 Director/Social Worker
2 Other
Oromocto Band Council
Woodstock Agency
1 Director/SW
Woodstock Band Council
Tobique Agency
1 Director/Social Worker
2 Social Workers
1 Admin
1 Other
Tobique Band Council
Buctouche
Indian Island
4-Directions Agency
1 Director/Social Worker
2 Social Workers
Fort Folly
Pabineau
Metepenagiag Agency
1 Director/Social Worker
1 Social Worker
1 Admin
Metepenagiag Band Council
Esgenoôpetitj Agency
1 Director/Social Worker
2 Social Workers
1 Admin
2 Other
Esgenoôpetitj Band Council
Eel Ground Agency
1 Director/Social Worker
1 Social Worker
1 Admin
1 Other
Eel Ground Band Council
Eel River Bar Agency
1 Director/Social Worker
Eel River Bar Band Council
Elsipogtog Agency
Elsipogtog Band Council

Table II

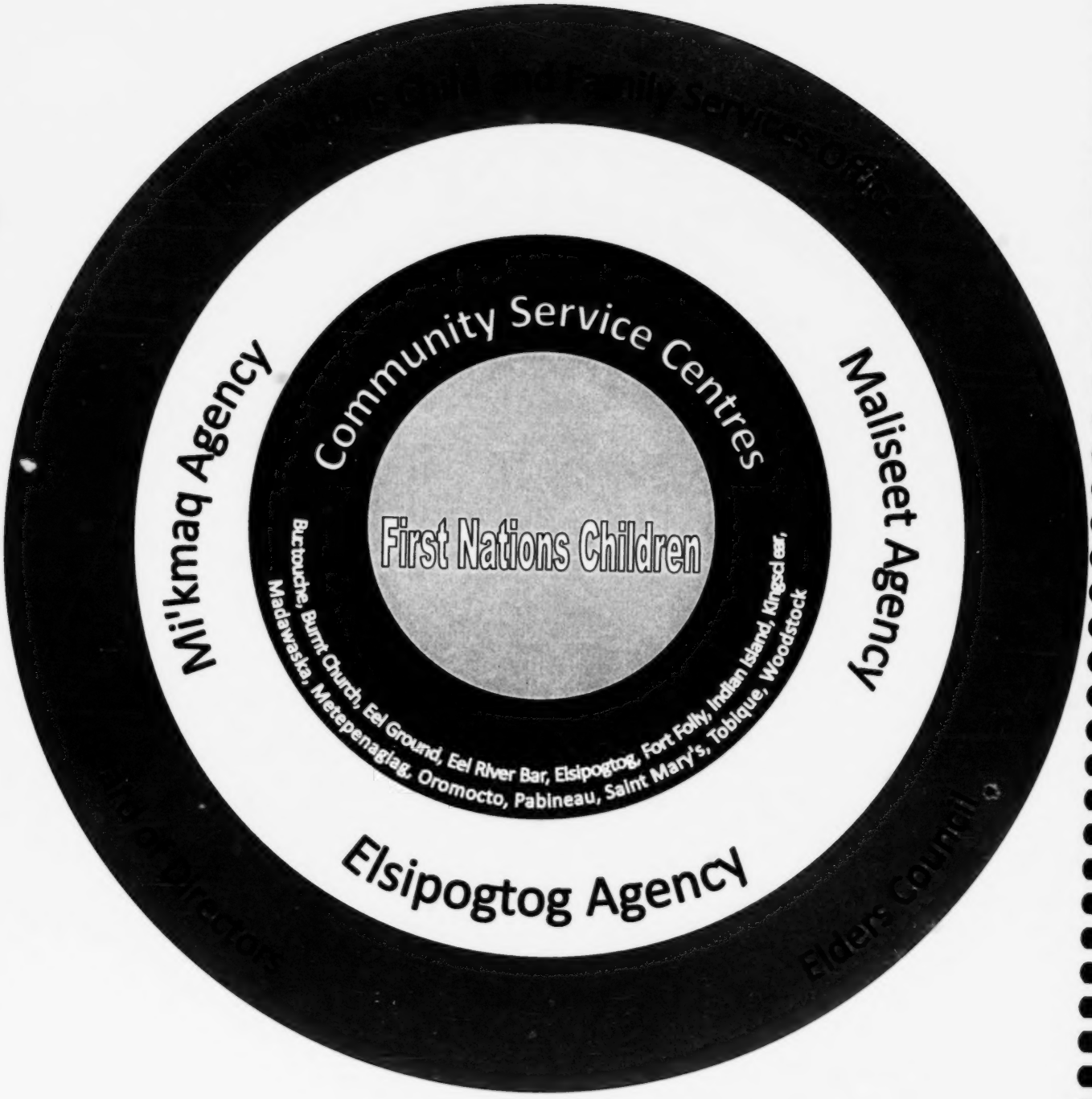
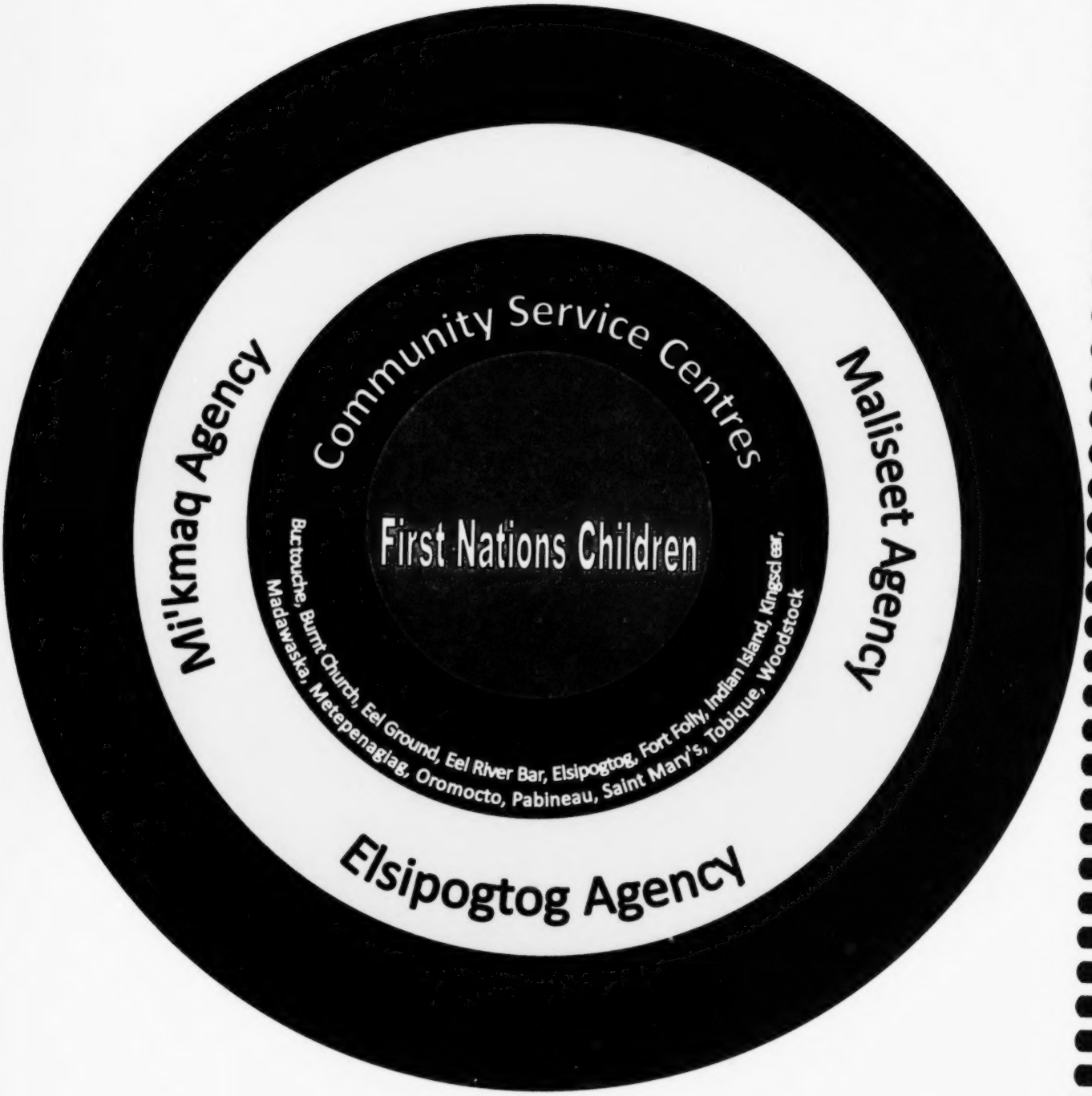

Mi'kmaq Agency
Community Service Centres
Maliseet Agency
First Nations Children
Bucstouche, Burnt Church, Eel Ground, Eel River Bar, Elsipogtog, Fort Folly, Indian Island, Kingsclear, Madawaska, Metepenagiag, Oromocto, Pabineau, Saint Mary's, Tobique, Woodstock
Elsipogtog Agency

Table II


Mi'kmaq Agency
Community Service Centres
Maliseet Agency
First Nations Children
Buctouche, Burnt Church, Eel Ground, Eel River Bar, Elsipogtog, Fort Folly, Indian Island, Kingsclear, Madawaska, Metepenagiag, Oromocto, Pabineau, Saint Mary's, Tobique, Woodstock
Elsipogtog Agency

Kendra admits she was a bit of a handful as a teenager. When she was fifteen she became pregnant, and her mother forced her to move out of their house and in with her grandmother. She was not ready to be a mother at fifteen, and did not care that she had a child. After giving birth, Joanne, the Director of the Four Directions Child and Family Services Agency, became involved, and Kendra agreed to sign over her parental rights to her grandmother.

Shortly after, she moved to Oromocto, but Child and Family Services kept in contact with her. In Oromocto, she lived with a man who was in the military, and at eighteen she gave birth to a second child. With the birth of a daughter, Kendra realized she wanted her son back, and with the support of Joanne at Four Directions, she was able to regain custody.

The family then moved with her partner to Alberta. Unfortunately, the relationship with her second child's father was very abusive, and she knew that for her children's sake, if not her own, she needed to leave. Since her home community could not provide her with housing given her earlier decision to move out, Child and Family Services intervened again and with her family's help found an aunt who was willing to take in Kendra and her children She was then able to leave her abusive relationship, and with her two small children in tow, she rode the bus back home across Canada.

When Kendra got back, Joanne did regular home visits. She helped Kendra set goals and meet them. Kendra finished her G.E.D. with financial support from the Band Office, and then completed an early childhood education course, with babysitting services arranged through the Four Directions Agency. Joanne asked Kendra if she would help launch a Head Start program in her small First Nation community, thereby allowing her to use her training. Joanne found funding to assist the Head Start program and a house was donated so that the kids could have proper facilities. There are currently three children eligible for this service and they come to Kendra's program every day.

The training and constant support provided by the Four Directions Child and Family Services Agency allowed this woman more than just an education and job security. Kendra says it also gave her an understanding of what she needed to do for her children and made her realize how much hurt her eldest son had felt when she abandoned him. She was given the tools to work to restore that relationship, for the sake of her son, herself, and her community. Her own blunt assessment was that without Child and Family Services and Joanne's constant support, her life would have gone nowhere: "I would have been thirty, with no children in my care and no hope for my future."

The portrait provided above is just one of many stories of lives improved or made whole through the intervention of child welfare agencies in New Brunswick's First Nations. In the regional offices of Social Development, much of that same good work is done in other parts of the province. The problems which arise in individual families in First Nations communities are no different than those affecting other families in other communities. The difference, as stated above and which bears repeating, is that until twenty-five years ago there were no community-based services in First Nations communities. Child protection workers or social workers rarely showed up and when they did it was only to take a child out of their community and into protective custody. Today all that has changed, as First Nations have their own child welfare agencies. Some communities have very few children in care while others have far too many. But the children who are taken into care are almost invariably placed and cared for within their own community, in a kinship placement, or in another First Nation community.

Social workers providing child protection services have one of the most challenging jobs imaginable. I want to pay tribute to the dedicated efforts of these social workers and the other staff members of the First Nations child welfare agencies who have committed themselves wholeheartedly to their work in spite of its very high demands. But as much as the situation today is an improvement over the services available twenty-five years ago, my overwhelming sense is that there is still a great deal of room for further improvement.

I note, for instance, that in the course of my own brief six-month review, a number of the small First Nations child welfare agencies have seen significant staff turnover. This is nothing new. For example, it has been almost impossible in the past several years to retain social work staff in small agencies such as the ones in Woodstock and Oromocto First Nations, where the social workers are often the only ones in the office and are expected to handle all the cases, run the office, manage the budget and reporting processes without any relief or clinical support. The number of children in these communities simply does not justify a larger staff allotment or budget under the existing funding formula, but it's an impossible job for one, two or three people to manage without any support, given the demanding caseloads.

By way of contrast, communities the same size and smaller receive adequate services from the Four Directions Child and Family Services Agency which may have only a part-time social worker in each community or one social worker divided between two communities. However, with one Director and two social workers on staff, Four Directions can share the workload, manage smarter and provide relief work and support where the case or situation warrants it. Four Directions has also had a very low staff turnover rate in the past twenty years, and this has allowed social workers to develop strong and lasting relationships with the clients and communities they serve. Four Directions has been able to plan and expand service offerings through Head Start and daycare programming and to take a coordinated approach to child

welfare service delivery in the four communities it serves. Because of these successes, Four Directions Agency stands out as a model for service delivery in the province.

Four Directions is run by a Board of Directors made up of the Chiefs of the four First Nations it serves. There have been no problems of political interference. The Agency receives its funding directly from INAC and does not have to defend its budget to the different Band Councils. Unfortunately, our review has learned that in several other First Nations, Band Councilors have at times questioned child welfare interventions and have tried to use their funding power to exert influence over the provision of care. In other cases, dollars targeted for child welfare agencies have been spent on entirely different purposes. The lack of financial accountability in one community led INAC to place the agency under third party management. INAC and the Province worked collaboratively to transfer service delivery in this community to the Minister of Social Development.

Three Agencies Supported by One Office

My first recommendation is consistent with what agency directors have been recommending for several years and also with what INAC and the Department of Social Development have agreed to in principle. It is aimed at spending less money on small isolated agencies and at rationalizing the administrative and supervisory functions so that the funding can be used to support more frontline social workers at the community level. These goals can be accomplished by reducing the number of agencies from eleven to three and by coordinating agency funding and services through a New Brunswick First Nations Child and Family Services Office.

Out of respect for the cultural and linguistic differences that exist in New Brunswick's First Nations, it only makes sense to coordinate child welfare services through separate Mi'kmaq and Maliseet agencies. Moreover, given the political and demographic weight of the Elsipogtog First Nation, it also makes sense for the agency there, which is by far the largest agency and is already well-staffed, to remain as a stand-alone agency. In time it may be that greater coordination in services between the Elsipogtog agency and the Mi'kmaq agency will make apparent the efficiencies which further coordination of services could secure. However, for the time being, a three agency structure is the most effective and politically expedient vehicle for change. At the same time, the establishment of a First Nations Child and Family Services Office will ensure that all agencies offer the same quality of service, that any conflicts of interest are dealt with effectively and expeditiously and that all agency staff members benefit from the same compensation, benefits, working conditions, training, clinical supervision, case management systems and information system supports.

Beyond these rudimentary operational considerations, it is critical that sufficient start-up funds be made available to allow the existing eleven agencies to be blended into three while maintaining adequate community-based services. In some of the current agencies, it is plainly apparent that their current offices are inadequate settings for professional social work services. For example, in Oromocto, the financial services staff, the support staff and the social workers share a common room. When a social worker needs to speak privately with a client, they must take the client outside to sit in their car. The Minister of Social Development must ensure that all social workers delivering services in First Nations communities have adequate facilities in which to meet their clients and assure them ethical, professional and confidential services.

A transition plan will be required to address the numerous human resource issues which service delivery changes of this magnitude will entail. Every effort should be deployed to retain institutional knowledge and expertise while at the same time providing a plan for succession planning and the rejuvenation of agency staff. Currently, a number of agency directors, who possess the entire institutional history of First Nations child welfare in the province, are nearing retirement. The transition plan needs to ensure that this wealth of experience is used to maximum benefit and that a succession plan is put in place to ensure the required knowledge transfer. At the same time, the transition plan must be aimed at recruiting specialized First Nations child welfare experts at the community service level and at ensuring that the desired ratios between administrative, financial and management supports and frontline professional staff are achieved with minimal job losses or adverse impacts within communities.

In the appendix to this report, I have provided a roadmap which sets out milestones aimed at all levels of government for implementing these recommendations. The transition process should be managed by a core team of individuals who would not be considered for recruitment or retention to the Office, but who would be retained instead by a tripartite panel on the basis of a competitive bidding process and their recognized expertise in change management. This approach would reduce the start-up time and best ensure that the transition operates as smoothly as possible.

RECOMMENDATIONS

1. **It is recommended that the eleven existing First Nations Child and Family Services Agencies be reduced to three Agencies and federated under one New Brunswick First Nations Child and Family Services Office that is recognized by INAC and is given responsibility to carry out functions by First Nations governments under the *Family Services Act*, and that the eleven existing First Nations Child and Family Services**

Agency offices should continue to operate as Community Service Centres where frontline social work services are delivered.

2. It is recommended that the services offered by the Office and the Agencies emphasize preventative programming, such as culturally-based parenting courses and workshops, early childhood initiatives, Fetal Alcohol Spectrum Disorder (FASD) and pre-natal health, addictions, caring for difficult, mentally ill or addicted teens, domestic violence, and exposure to such within the family home, taking into account the primary risk factors of poverty, poor housing and substance misuse.

3. It is recommended that the Office and the Agencies adopt mission statements and internal guidelines to ensure that First Nations social work practices, approaches and values are reflected and embodied throughout all programs and services.

4. It is recommended that a transition plan allow for start-up costs associated with the establishment and refurbishment of the Office, the Agencies and the Community Service Centres, and that the Office take measures and is funded adequately to provide safe, ethical and confidential work environments for all staff and clients.

5. It is recommended that the transitional human resource plan be developed for the redeployment of existing agency staff and that existing agency directors and supervisors be recruited to serve as directors or clinical leads who deliver specialized services (such as legal adoptions, custom adoptions, custom care and Family Group Conferencing) at the Office or Agencies.

6. It is recommended that a transitional human resource plan be adopted which maximizes the number of frontline social workers at the community level.

7. It is recommended that the human resource plan place emphasis on the recruitment and retention of qualified First Nations social workers to provide clinical supervision and frontline services.

A New Brunswick First Nations Child and Family Services Office

The establishment of a First Nations Child and Family Services Office that is run and led by First Nations people is the lynchpin of this report. Many of the benefits that will flow from the implementation of the recommendations in this report stem from this recommendation.

Currently, most First Nations child welfare agencies in New Brunswick operate with little clinical support, limited planning, accounting or reporting services, and are mainly involved in reactive crisis management interventions rather than prevention-based services. Most agencies do not have automated case management systems or any of the report-generating functions that these can support. Working in isolated, stand-alone agencies, staff do not benefit from the cross-learning that could be happening between agencies. They also often lack the time and resources to work effectively with other agencies or partners within the community in multi-disciplinary interventions.

The New Brunswick First Nations Child and Family Services Office can take on many of the administrative functions which are currently duplicated in each of the eleven agencies. Most of these functions can be provided at far lesser cost by using systems and hardware made available by the Province of New Brunswick as a service to the First Nations Office and its agencies. This will achieve efficiencies which can be directed to frontline social work services and will help ensure that the Province commit itself to a new level of engagement and participation. In this way, the Band Councils, the Province and INAC can make certain that First Nations children enjoy the equal protection and benefit of all child welfare laws in New Brunswick.

The Office would be the single authority reporting to INAC on behalf of all Child and Family Services Agencies and Community Service Centres in the province. The Office would determine the budget for each agency, based on plans of establishment and uniform pay scales consistent with provincial rates of pay. Average caseloads and case complexity are also factors which must be considered in establishing the appropriate staffing complement to guarantee comparable service delivery. Moreover, the Office would ensure that all staff members are properly accredited by their professional association, that they enjoy the benefits of membership and that they receive adequate pension and other employee benefits, including access to an employee and family assistance program. While many of the conflicts of interest which currently arise in small agencies could be addressed at the agency level, the Office should also retain some capacity to organize relief workers and supervisors as circumstances warrant.

Beyond these administrative efficiencies, the reform which existing agency staff and First Nations leaders have identified to me as feasible and desirable would include a coordination of certain specialized services. For instance, adoption services in First Nations communities

require a specialized knowledge of child welfare and First Nations customary practices. These services, while not uncommon, are significantly specialized and could best be delivered throughout the province by a senior First Nations social worker who would work out of the Office.

The regional offices of Social Development benefit from the legal advice and services of the Office of the Attorney General of New Brunswick. Currently, social workers at the First Nations child welfare agencies have no ready access to specialized legal advice. Given the complexity of their cases and the nature of the reporting relationships between the child welfare agencies, Band Councils, the Department of Social Development and INAC, it would in my view be appropriate for the Office to retain the services of an in-house legal counsel with specialized knowledge of children's law, Aboriginal law and corporate governance. This officer could also take a lead responsibility within the Office for developing privacy and security policies, and establishing, maintaining and revising operational protocols, Office and Agency by-laws and other internal governance guidelines.

Additionally, it is critical that the Office and each of the Child and Family Services Agencies be supported by a program development unit within the Office which would help the Agencies leverage existing and planned investments from public, private and not-for-profit partners. Currently, none of the existing agencies have any capacity in this regard, and it is essential that this capacity be developed if child welfare services are to move successfully towards a prevention-based model. Dedicated resources are needed to undertake this kind of development work, and while it would not be feasible to do so in eleven agencies around the province, INAC funding should allow for a small unit within the Office to take on this work.

Finally, it is essential, if this new direction in First Nations child and family services is to succeed, that the Office be staffed with clinical leads and First Nations social work experts who will ensure that Agency and Community Service Centre staff members take a proactive lead in delivering preventative, culturally-based services to First Nations children and their families.

If this revised service delivery structure can be implemented, the stage will be set for First Nations communities to take full ownership of child and family service delivery. In the end, that must be the goal: a day when all services under the *Family Services Act* are provided through the Office and its Agencies and Community Service Centres. Eventually, First Nations can aim for self-sufficiency and not be dependent on INAC funding for these supports. Madawaska First Nation already provides eighty-five percent of its total budget from Band-generated revenues. But before this level of self-government and self-sufficiency can be achieved in New Brunswick First Nations, INAC must agree to fund all the services for New Brunswick First Nations families that other families in the province receive from Social Development.

RECOMMENDATIONS

8. It is recommended that a New Brunswick First Nations Child and Family Services Office be established to provide culturally-based training, specialized services (such as adoption services and legal services), policy development, clinical support, accounts payable, human resource functions, peer reviews, quality assurance, records keeping, central payroll services and a case management system to the Agencies.

9. It is recommended that the Office be given a clear mandate, authority and adequate resources to deliver all child-related services under the *Family Services Act* within First Nations communities in New Brunswick.

10. It is recommended that the Office establish a budget and plan of establishment for each Agency with salaries and benefits based on the provincial scale and which take into consideration the caseload demands and particular working conditions within the First Nations Agencies.

11. It is recommended that the Office recruit expert First Nations social workers to provide specialized clinical supervision and training services to ensure that traditional First Nations practices, values, beliefs and healing practices are available in all Agencies and integrated into service and program delivery options as well as communicated and available to any collaborating provincial staff.

12. It is recommended that the Office retain the capacity to provide relief services in any of the Community Service Centres and to coordinate staffing to address issues of caseload demands, training, extended leave and conflict of interest situations.

13. It is recommended that INAC funding allow for at least one Development Officer within the Office, who would work to maximize child welfare development and funding opportunities from federal and provincial departments and agencies and to foster collaboration with the not-for-profit and private sectors.

Three Child and Family Services Agencies

In my view, the three Agencies should be the institutions primarily responsible for child welfare service delivery. Frontline social work would continue locally at the Community Service Centres, but the clinical supervision, file management and day-to-day operations would be run from the Agency. This will provide professional staff with more support and lower caseloads by redirecting resources to the frontlines of service.

Currently, the eleven agencies operate with a total staff complement of forty-two full-time equivalents. Twelve of these positions are administrative positions, ten are supervisory or managerial positions and only twenty (less than half) are frontline social workers. Some agencies currently operate with one director, one supervisor, one social worker and one or two administrative supports. First Nations children simply cannot afford this much bureaucracy in such small agencies. With the same amount of funding, fully two-thirds of the existing staff complement could be made up of frontline social workers, and new funding should allow for the hire of additional resources in both managerial and frontline positions. This will also result in the creation of more positions for university-trained First Nations professionals.

The Child and Family Services Agencies must operate within their own budgets which may be augmented by individual Band Councils. The budgets should be determined and distributed by the Office, which would receive directly all the federal funds targeted for First Nations child and family services. While it is expected that the federal funding envelopes should be determined upon the basis of a new prevention-based model, the separate funding currently available for New Brunswick First Nations Head Start programs would be subsumed within this envelope. It is therefore critical that adequate transitional plans be made to ensure that the early childhood initiatives and programming now available be allowed to continue and be improved in conformity with the new prevention-based approach.

While accounting and human resource functions will be provided by the Office, the issuance of maintenance cheques and other accounts payable functions should be retained, as much as possible, at the Community Service Centres. This would require adapting the Province's NB Families case management system, which offers the functionality of an integrated payments and reporting process, to the Agency offices.

RECOMMENDATIONS

14. **It is recommended that each Agency oversee within its region child protection services, on-call intake services and early childhood initiatives and programs, and expanded services to families.**

15. **It is recommended that each Agency be administered by a Director who would be responsible for the Agency's day-to-day operations and the clinical supervision of its frontline social workers, supported by a senior social worker for relief purposes.**

16. **It is recommended that the Agencies receive funding through the Office, but that the Agencies' budgets may be augmented by individual Band Councils for community-targeted services and programs.**

17. **It is recommended that the Community Service Centres produce payment cheques for clients and suppliers through an adapted roll-out of the NB Families case management system.**

Community Service Centres

One of the greatest strengths of the existing New Brunswick First Nations child welfare service delivery model is that it is one of the most decentralized systems in Canada: it offers the advantages of having local service delivery points where social workers, who themselves frequently live within the community, provide services. Social workers and community members alike have praised the proximity and accessibility of services that this model offers. Although this may present challenges when conflicts of interest arise (as may often be the case in small communities), these drawbacks can be accommodated by the Agencies and the Office. Having social workers who deliver services from Community Service Centres but who are administered on a regional and provincial basis is a system that offers the access and personal levels of service available in the current model, while improving a host of system supports and quality controls.

RECOMMENDATIONS

18. **It is recommended that frontline child and family social work services be delivered at Community Service Centres in New Brunswick's First Nations communities.**

Governance Models for the Office and Agencies

One of the critical aspects of the proposed reform is to ensure solid and reliable governance models for the First Nations Child and Family Services Office and Agencies. The Touchstone Principles are a helpful reference in considering the criteria for successful governance of these institutions, and I have also found it helpful to consider the recommendations from the Canadian Institute on Governance, which has compiled a great deal of helpful advice on Aboriginal governance. Similarly, the United Nations Development Programme has placed great emphasis in recent years on promoting good governance practices the world over and Canadians have been leaders in this field. Encouraging work is also emerging from Canadian authors with respect to the intersection between United Nations governance models and traditional Aboriginal governance theory.

My clear recommendation is that Mi'kmaq and Maliseet child welfare experts must direct and operate the child welfare structure proposed herein. The governance model I have proposed below seeks to recognize the roles of Elders and Band Chiefs as guarantors of good governance and to acknowledge that all levels of government have a role to play in ensuring effective First Nations child welfare, as do professional and voluntary associations. These governance bodies should provide policy level advice to the Office and Agency staff while recognizing the Director or Executive Director's central role in guiding the day-to-day operations of the institution.

RECOMMENDATIONS

19. **It is recommended that each of the Agencies be supported by an Advisory Council constituted as follows: the First Nations Chief (or their delegate) of any First Nation served by the Agency; a representative who is an accredited social worker with experience in First Nations communities named by the New Brunswick Association of Social Workers; and a representative named by the Minister of Social Development to be chosen from among the regional directors of Social Development services in whose region the Agency operates.**

20. **It is recommended that the Agency Director serve as the Secretary to the Advisory Council.**

21. **It is recommended that each Advisory Council meet no less than twice annually to provide advice and offer outside expertise to the Agency Directors on policy matters, quality assurance, community needs and scope of services.**

22. It is recommended that the Office be legally incorporated and report to a Board of Directors consisting of twelve members constituted as follows: three First Nations Chiefs named by the three Advisory Councils; three First Nations representatives named by the three Advisory Council Chairpersons on the basis of their expert knowledge and demonstrated commitment to First Nations child welfare; one member named by the Minister of Social Development; one member who is an accredited social worker with experience in First Nations communities named by the Minister of INAC; one member who is an accredited social worker with experience in First Nations communities named by the New Brunswick Association of Social Workers; one member named by the College of Psychologists of New Brunswick; one traditional Elder designated by the Elders Council; and one member named by the provincial Child and Youth Advocate.

23. It is recommended that the Office's Executive Director serve as the Board of Directors' Secretary.

24. It is recommended that the Board of Directors meet on a regular basis to provide direction and advice to the Agency Directors on policy matters, quality assurance, community needs and scope of services.

25. It is recommended that the Office establish an Elders Council comprised of up to six traditional elders, two chosen by each Advisory Council who have a demonstrated and recognized expertise in child welfare matters. It is recommended that the Elders Council convene at least twice yearly to provide guidance, information and direction on cultural practices to the Office.

26. It is recommended that the Office's Annual Report be published by August 31st of each year and be forwarded by the Board of Directors on that date to the fifteen First Nations Band Councils, to the provincial Minister of Social Development and to the federal Minister of INAC.

Accountability for Child Welfare Service Delivery

Nancy, a non-Aboriginal woman, and her two non-Aboriginal children, Shane and Ryan, were living with an Aboriginal man named George in George's First Nation community. There were concerns about the children and the First Nations child welfare agency received several referrals concerning the family. The agency had no choice but to remove the children from the home. Shane and Ryan were placed with their maternal grandparents who lived off-reserve.

The Department of Social Development was notified of the situation. The Department declined to provide services to the mother as she was living on reserve, but agreed to provide services to Shane and Ryan, who were now living off-reserve. The First Nations child welfare agency conducted a Provisional Home Assessment and approved the grandparents' home. However, the Department of Social Development did not acknowledge this and repeated the entire process.

The First Nations child welfare agency provided Shane with a youth support worker to help teach him how to manage his behavior at school and at home. The support worker also worked on the Shane's self-esteem, disregard of others, and his disrespect to authority figures. Shane's family reported great improvements in his behavior and attitude.

As the First Nations child welfare agency only receives funding for on-reserve First Nations children, they received no funding for Shane and Ryan's placement or the youth support services provided to Shane. Despite the agency's protests and the case plan they developed, the Department of Social Development refused to continue Shane's youth support services. As a result, Shane's youth support services were cut off and he lost one of the few positive relationships in his life.

The First Nations child welfare agency estimates that it devoted 200 social work hours, 60 administrative hours, and 50 of the Director's hours to this case over the span of three months. The financial cost for providing the services (not including staff costs) was over $8,000, and the agency received no reimbursement from the Department of Social Development or INAC. Despite this, the agency continues to provide services to Nancy, because as a non-First Nations woman living on-reserve, the Province will not provide services to her.

With the establishment of three Agencies supported by a coordinating Office under the direction of a Board of Directors, the principle guarantees of independence and quality control will be in place. However, a number of additional measures are needed to help ensure that as

First Nations child welfare moves forward, the Department of Social Development, the Band Councils and INAC all recognize the critical roles they must play as continual supports to the Office and as external guarantors of First Nations child welfare.

One of the main drawbacks of the current First Nations child welfare system is the approach which I have described above as a systemic Jordan's Principle scenario, where various levels of government negotiate endlessly while a generation of children in need waits. Tripartite Agreement renewals and the seemingly endless starts, stops and stalls that they entail add no value to child welfare outcomes. The rules must be determined and the parties involved must agree to stop changing them. Although the rules may have to be revisited periodically as Canadian First Nations move towards greater levels of autonomy and self-rule, we must move away from a three- or five-year cycle of agreements on issues as fundamental as child welfare and educational services. First Nations communities need more permanent guideposts and relief from a never-ending cycle of negotiation. If permanent agreements about child welfare cannot be reached, then we must aim minimally for a ten-year agreement with a straightforward renewal process and a clear indication of what items should be up for review in the next round.

Many agency staff and community members have indicated that the First Nations child welfare agencies, although not funded to provide services to clients other than those aged eighteen and under, do in fact provide a variety of services and supports to many other community members facing crises. There is currently no funding base for these services and this constitutes a drain on the already thin resources available to children and youth. The new proposed Child and Family Service Agencies are best positioned to provide such services and INAC and the Department of Social Development should develop means for ensuring that the Agencies are adequately funded and mandated to provide all services guaranteed under the *Family Services Act*.

Moreover, the problem of funding for status children living off-reserve and non-status children living on-reserve needs urgent resolution. Currently, INAC funds the agencies based the number of status First Nations children living on reserve. However, the agencies are required to provide services to other children living in their communities without any additional funding from the Province or INAC. Either the federal or provincial government is much better equipped to assume this financial burden. Furthermore, operational protocols exist between the agencies and the Province whereby status First Nations children living off-reserve can request services from a First Nations agency. It makes sense that First Nations children, wherever they live, who express a need or desire for social welfare interventions based on their customary practices and norms, be reasonably accommodated. There are several ways of resolving the issue, but the present stalemate which has played out over the past twenty years is no longer acceptable.

The Province of New Brunswick, through its Department of Social Development, can provide great leadership on this issue by stepping up to the table with a modest investment comparable to those of other provinces, and by supporting many of the functions which the Office needs to provide to its Agencies. The Department of Social Development also needs to do more to integrate its regional service delivery teams and training programs with First Nations Agencies and to train and orient all Department staff to the particular challenges of First Nations social work practice.

New Brunswick has given its provincial child welfare services a new direction which is far more preventive in outlook than any other approach being used in Canada. INAC must help ensure that the benefits of this approach reach First Nations children, which will require a new level of investment. It is also critically important that advances in prevention-based services, which New Brunswick First Nations pioneered with their Head Start programs, be allowed to continue and expand. Transitional funds will be required so that these programs are supported while the overall funding program changes. Other prevention-based programs will need to be reinforced and funded, such as the Family Group Conferencing program, which is a key component of the province's New Directions strategy, and programming which provides dental, optical and pharmaceutical care for complex needs children.

The largest challenge ahead is undoubtedly one which must be shouldered by the First Nations' leadership. If meaningful progress in First Nations child welfare is to be made, the underlying determinants of wellness for children in these communities must be addressed. Every level of government needs to participate, but direction and ownership of these challenges and solutions must come from the First Nations leaders themselves. I urge First Nations leaders to work with Elders and the proposed First Nations Child and Family Services Office to establish guidelines by which to assess child welfare services and programs and to ensure that they are culturally-based.

RECOMMENDATIONS

27. It is recommended that the Office support the First Nations Chiefs and Councils in finalizing a renewed and permanent Tripartite Agreement on child welfare and for coordinating or implementing any changes or amendments to the Agreement in future years.

28. It is recommended that the permanent Tripartite Agreement reflect 1) the federal government's role in funding child welfare services; 2) the province's role in ensuring fair and equal application of the *Family Services Act* through the Office and its

Agencies as the Minister's delegates; and 3) the role of First Nations in delivering quality services in their communities through the Office and its Agencies in a manner consistent with the ultimate goal of promoting self-government and First Nations management and control of child welfare services, and in accordance with provincial legislative standards.

29. It is recommended that the Office, INAC and the Department of Social Development reach an agreement prior to January 2011 on funding arrangements for any services provided to non-status children on reserve and status children off-reserve.

30. It is recommended that the Department of Social Development support the Office by inviting Office and Agency Directors to its Directors' meetings, by assuring the clinical direction and peer review at the Office level, by supporting the NB Families case management systems and online library in all First Nations Agencies, by providing central payroll services, by supporting the evergreening of the Office's and the Agencies' computer systems and by offering IT support.

31. It is recommended that the Department of Social Development create a First Nations Child and Family unit within the department with a director and sufficient staff, with hiring preference given to accredited social workers with experience in First Nations communities.

32. It is recommended that the First Nations Chiefs reinforce the community efforts made in recent months to promote child welfare by investing appropriately in recreational services for children, by establishing benchmarks for annualized spending on programs and infrastructure to support healthy child development, by continuing and improving public education campaigns to reduce substance abuse, by continuing efforts to reduce violence against women and children and by promoting the active involvement of women in First Nations leadership and governance.

33. It is recommended that First Nations Chiefs fund an annual award program to recognize excellence in First Nations child welfare programming and healthy child development.

34. It is recommended that the Office's Board of Directors establish a Working Group in conjunction with the Elders Council, the Department of Social Development, Health Canada and INAC to preserve and enhance the cultural responsiveness of the First

Nations child welfare system and to develop benchmarks for assessing the cultural appropriateness and responsiveness of the services provided.

35. **It is recommended that INAC develop a new funding arrangement for child welfare services in New Brunswick First Nations which recognizes the Province's New Directions strategy and singular commitment to preventive approaches. It is recommended that the overall funding for First Nations child welfare be increased under this new funding arrangement and that these funds be targeted and forwarded through the Office to ensure their expenditure in prevention programs keeping in mind key indicators of poverty, poor housing and substance abuse.**

36. **It is recommended that the transition to the Enhanced Prevention model be phased in to minimize any disruption of services to children and to ensure continuation and expansion of early childhood initiatives and services now available in First Nations communities.**

37. **It is recommended that the Department of Social Development extend the Family Group Conferencing model so as to accelerate and promote its adoption and implementation by the Agencies, and that the Office hire First Nations coordinators dedicated to Family Group Conferencing.**

38. **It is recommended that the Non-Insured Health Benefits (NIHB) program, the Government of New Brunswick, INAC and Health Canada work out a protocol for the provision of dental care, medication and optical care for First Nations children with complex needs.**

Child Welfare Standards, Operational Protocols and Outcomes

The Provincial Child Welfare Standards document outlines policy and procedures for social workers delivering child welfare services. For the most part, these standards are considered to be "minimum and mandatory": they typically describe what is to be done, the minimum timeframe for completing the activity, and prescribe a format to be followed. Attention is paid to how critical decisions are made and who should be involved. Occasionally, the standards will also provide "helpful information" boxes, which are not mandatory, but which provide valuable information to assist the social worker or supervisor.

Since 1993, the First Nations Child and Family Services Agencies have had their own culturally-based standards. The provincial standards and the First Nations standards are quite similar: they are both comprehensive 300-page documents that touch upon every aspect of child and family social work practice. The First Nations standards were revised in 2004 and approved by the Agency Directors, the Band Councils and the Minister of Social Development. However, with such a complex approval process, it has been a challenge to keep the First Nations standards consistent with the evolving best practices in the provincial standards. During the same timeframe, the provincial standards have been updated several times, and social workers in First Nations report that they have to use both sets of standards in order to provide professional services. The nearly unanimous advice we received from frontline social workers was that the two sets of standards should be combined into one uniform set of provincial standards that are culturally-based and differentiated according to the particular client and their needs.

Several experts have suggested that maintaining a separate First Nations set of standards is consistent with the principle of self-governance and is an important mechanism for developing child welfare services that are accepted and embraced by First Nations communities. However, the First Nations standards are not so significantly different that they warrant full duality in child welfare services. Experience suggests that this approach sacrifices continuous learning and development among First Nations child welfare professionals in the name of First Nations sovereignty. I am not convinced that First Nations children are best served by this approach and I am encouraged in this view by most of the frontline social workers in First Nations communities with whom I have spoken.

It would, however, be a significant step backwards if First Nations social work merely fell in line with existing provincial standards which are not culturally-based or, by most accounts, culturally sensitive to any significant degree. The best way forward is for the Office, in partnership with the Department of Social Development, to develop revised provincial standards which incorporate First Nations practices. Moreover, any future additions or modifications to the standards or legislation should be filtered through a First Nations child welfare committee to ensure that the standards continue to evolve in a culturally-based manner. INAC should also be part of the standards review process, since it has its own practice standards which provide First Nations children with access to services and programs to which provincial standards would not normally direct them.

Operational Protocols

Our review considered the existing Operational Protocols in place between the First Nations child welfare agencies and the Department of Social Development, which have been in place for many years to help improve the interface between the two service systems. The Operational Protocols were jointly developed and signed off by all First Nations child welfare agency directors and Social Development regional directors, and are periodically updated. Currently, the Operational Protocols are detailed in a five-page document, last updated in 2006, which addresses issues such as: determining who serves a case (and exceptions to the usual rule); procedures for transferring open cases between the two service systems; procedures for allowing First Nations and Social Development offices to access each other's placement facilities, such as foster homes and group homes; agreements and service exchanges regarding after-hours services (including the provincial After Hours Emergency Social Services); information sharing; in-service training; and case consultation.

Our review found that the current Operational Protocols work well and that they are not presently in need of substantive review, but it has been pointed out that the smaller First Nations child welfare agencies have not always taken full advantage of the service exchange opportunities and assistance available through the Operational Protocols. There are also some concerns regarding training and information sharing, which is addressed separately below.

It is apparent that the Operational Protocols serve an important function and allow First Nations agencies and the Province to work through operational concerns in a flexible, efficient and coordinated fashion. Working relationships with INAC and other federal departments could be improved in much the same manner. It is recommended that the Operational Protocols be maintained and made subject to a regular three-year review process through a joint working group established by the Department of Social Development, the First Nations Child and Family Services Office and similar federal departments and partners.

Outcomes

The National Child Welfare Outcomes Indicator Matrix ("NOM") is a common set of indicators used by service providers and policy makers to track the outcomes of children in care. The NOM was designed to consider the complex balance that child welfare agencies must strike between a child's immediate need for protection and their need for long-term nurturing and stability, a family's potential for growth and healing, and the community's capacity to meet a child's needs. The NOM focuses on four categories (safety, well-being, permanence and family and community support) which are made up of ten key indicators. Additionally, the NOM has the

flexibility to incorporate any number of sub-indicators that may be necessary to capture important variations required to properly interpret child outcomes.

Our review found that child welfare practices in New Brunswick First Nations agencies are not sufficiently outcome-based. This is not surprising, as the same could also be said for provincial child welfare practices in general (although encouraging developments are happening on this front) and because none of the First Nations child welfare agencies here (with the possible exception of the Elsipogtog Child and Family Services agency) are large enough to have any type of policy development, measurement function or planning capacity. Hopefully, the establishment of a First Nations Child and Family Services Office will allow for more meaningful work in this area. Progress in improving child welfare should be measureable using the outcomes, indicators and goals established by the Office and the Province.

RECOMMENDATIONS

39. **It is recommended that the First Nations Child and Family Services Standards be blended into revised provincial standards which would be more culturally sensitive and relevant in all cases, but which would in particular identify and promote the use of culturally-based standards and practices in First Nations child and family interventions whether by the Province or by a First Nations Agency. The revised standards should include (but not be limited to) the role of Elders, Advisory Committees and Family Mediators in child welfare interventions, the use of adoption and custom adoptions in First Nations families, and assistance in facilitating traditional interventions and healing practices.**

40. **It is recommended that the existing Operational Protocols between the First Nations Child and Family Services Agencies and the Department of Social Development be maintained, updated and communicated clearly to all Agency staff and provincial counterparts. The Operational Protocols should be reviewed and updated every three years by the Office and the Department of Social Development.**

41. **It is recommended that the Office take a lead role in ensuring that First Nations child welfare practices in New Brunswick become more outcome-based, using the National Outcomes Matrix (NOM) as a measurement tool. In particular, it is recommended that a set of outcome goals and related outcome indicators and measurements for First Nations child welfare be jointly developed by the Office and the Department of Social Development, with INAC's involvement.**

Clinical Supervision, Audits and Standards Compliance

Clinical supervision, audits and standards compliance are other areas where the proposed reform of First Nations child welfare agencies will pay large dividends. With many small agencies staffed by a lone social worker (or two social workers and possibly a director or supervisor) there is currently very little capacity for clinical supervision. As we have seen, protocols exist for case consultations with the Province, and agency staff have reported that this is of some assistance. However, the problem with this system is that it will not ensure the provision of culturally-based advice or advice based on a comprehensive knowledge of the case file. By reducing the number of agencies and freeing up the most senior First Nations clinical experts for consultations on a provincial basis, all frontline staff can benefit from timely, culturally-based expert clinical advice.

Standards compliance is the Minister of Social Development's core responsibility under the *Family Services Act*. Since 2002, the Department has carried out periodic "program reviews" in all First Nations child welfare agencies. These reviews consist primarily of audits of written case records to determine if specific standards were met. The files are related to child protection, children in care and foster home placements. A process has been developed to conduct these audits and to work with the agencies to address any shortfalls that are identified. This process should continue as a service of the Office in consultation with the Department of Social Development.

Recently, the Province has implemented a clinical audit process. This should be extended to the First Nations child welfare agencies so that staff there may also benefit from periodic peer reviews of their work. Hopefully this recommendation can be implemented expeditiously so that First Nations families benefit immediately from the same level of quality controls as the Province has made available to children and families elsewhere in New Brunswick.

The thrust of these recommendations is to give effect to the principle of self-determination, recognizing that with ownership and control of the Office and its agencies comes a need for accountability and good governance. First Nations people themselves are best positioned to be the agents of this accountability mechanism. At the same time however, the Minister retains a legal responsibility which he may not shirk. External audit and accountability mechanisms provide further external safeguards to ensure that the specialized community-based services made available to First Nations children actually benefit them. First Nations communities can determine the framework and objectives which the Office and its Agencies must serve, and these can be set out in the regulations, as the *Child and Family Services Act* allows, as licensing criteria. The office should report annually on outcomes and results achieved in compliance with the established objectives and criteria.

RECOMMENDATIONS

42. It is recommended that the Office and the Department of Social Development be responsible for ensuring that the Agencies are complying with standards. In addition to regular supervision by the Agency directors and clinical supervisors, the Office would carry out yearly standards compliance reviews and clinical audits of all Agencies.

43. It is recommended that the Office compile statistics from standards compliance reviews in each community, and report on these findings to the Agency directors, the Advisory Councils and the Board of Directors, as well as summarizing these findings in its Annual Report.

44. It is recommended that workers in the Community Service Centres be assigned to a clinical supervisor who would oversee their work, provide consultations and ensure standards are met.

45. It is recommended that the Department of Social Development and the Office ensure that all required procedures for approving foster homes, including criminal record checks for all adults, are strictly followed and that foster home standards and compliance practices be revised and improved to ensure the safety of children in care.

46. It is recommended that the Department of Social Development recognize the Office and the Agencies under the authority of section 143(r) of the *Family Services Act*, which describes the expectations of a "community social service agency" (i.e. a Child and Family Services Agency).

47. It is recommended that the Department of Social Development ensure that sufficient funds are available to the Office for conducting standards compliance reviews and clinical reviews of the Agencies and reporting the findings to the Minister of Social Development and for supporting the Agencies to correct problems identified during this process.

Enhanced Training Systems

The Province of New Brunswick has made significant strides in the last few years in terms of improving its training systems for child welfare social workers. Social workers from First Nations agencies have participated in this training and have benefitted from it considerably. All the same, it is obvious that appropriate training and professional development opportunities are a critical component of quality child welfare service delivery.

There are two main areas of training which we examined during our review: the first relates to the recruitment and retention of qualified First Nations Bachelor of Social Work and Masters of Social Work graduates to staff positions in First Nations; the second is the continuing education and professional development of First Nations agency social workers and supervisors. Additionally, we heard a great deal about other training needs, and therefore our recommendations address broader training and public education needs related to First Nations child welfare, such as foster parent training.

Post- Secondary Training to Create Professional Capacity

Since First Nations in the Maritimes began forming their own child welfare agencies in the mid-1980s, St. Thomas University and Dalhousie University have tried to respond to the demand for First Nations social workers. Initially, a Bachelor of Social Work Special Initiative program geared at First Nations students was established and approximately thirty students completed this program. Due to funding constraints and minimal enrollment, it was decided that the existing Bachelor of Social Work program would suffice to complete the training of any additional First Nations social workers. During the review, we determined that approximately forty percent of the professional staff working in First Nations agencies in New Brunswick are themselves Aboriginal.

The 2003 report, *Present and Future Need for First Nation Social Workers in the Maritime Provinces,* prepared by Dr. John Coates of St. Thomas University, identified a significant lack of professionally trained First Nations social workers in the Maritime Provinces, particularly in New Brunswick. At the request of the First Nations child welfare agency directors and with the support of the First Nations Chiefs, St. Thomas University and Dalhousie University collaborated to design the current Mi'kmaq/Maliseet Bachelor of Social Work program. The first cohort began in September 2005, and a second cohort is now completing its second year of the program. Students can enroll in the program at either university and are able to earn their degrees in a flexible format that allows them to remain employed and reduces the disruption to their families. Students complete sixty social work credit hours over a three-year period in a

location that is equidistant for New Brunswick and Nova Scotia students. Courses are typically offered during a one-week period each month and over two months each Spring.

It is very important that we continue to train First Nations members to meet the social welfare needs of their communities. The Touchstone Principles referenced above have been widely adopted because of the demonstrated value in having First Nations children served by their own people. First Nations governance of the Office means nothing if the children and families receiving services do not identify with the people intervening in their lives. Having said that, it is equally important that all staff are professionally trained and accredited, and that the training received is culturally-based.

On-the-Job Training for Professionals

Social Workers employed by the Department of Social Development receive regular training. The provincial trainers report that staff from the First Nations agencies are often the first to enroll in these sessions and are the keenest participants. Currently, the training consists of a Core 100 series which is offered twice in English and once in French annually around the province. The Core 100 series is for frontline child welfare social workers and it addresses issues such as cultural awareness, the effects of abuse and neglect, child-centred family practice, separation, loss and permanency, and legislation.

Additionally, the Province provides Transfer of Learning labs on a regional basis around the province to coach social workers on skills taught during the Core 100 series and reinforce learning in the field. There are also courses on risk assessments, investigative interviewing and solutions-focused interviewing. The Province also offers a 500 series training program for managers and agency directors.

It is important to point out that the Child Death Review Committee recommended that "a training module be developed to address the challenges of working with dual relationships and that all social workers in First Nations Child and Family Services agencies be provided with this training." The challenges of growing up, living and practicing social work in a small community are unique to First Nations social workers. The Department of Social Development should collaborate with the agencies to create First Nations-specific training to address the issues of practicing social work in a small community where the social worker may know their clients personally.

First Nations Community Awareness and Training

During our review, we discovered that P.R.I.D.E (Parents' Resource for Information, Development and Education) training for foster parents is lacking. Some agencies, such as Elsipogtog, have been able to obtain some dedicated P.R.I.D.E. training for foster parents from the Department of Social Development. However, in most First Nations communities, this training is not provided consistently.

RECOMMENDATIONS

48. It is recommended that the Office and appropriate partners develop a plan to increase the percentage of First Nations child and family social workers in New Brunswick from forty-two percent to sixty percent over five years.

49. It is recommended that the Province and INAC ensure continued support for the Mi'kmaq/Maliseet Bachelor of Social Work program to ensure sufficient numbers of First Nations social workers, and work with the Office to ensure a continued focus on training, recruiting and retaining First Nations social workers. In particular, it is recommended that the Office, INAC and the Province develop incentives to encourage First Nations members to pursue educations and careers in social work, and to practice in First Nations communities.

50. It is recommended that the indigenous roots of Family Group Conferencing and its use in First Nations child welfare practice in New Brunswick be explicitly recognized in provincial Family Group Conferencing training sessions and that the Department of Social Development ensure that social workers in First Nations communities receive these Family Group Conferencing training opportunities.

51. It is recommended that the core training for all provincial social workers be made more culturally appropriate by having First Nations social work experts offer courses in First Nation child welfare practice, emphasizing its particular approaches and challenges.

52. It is recommended that the Office develop and implement a plan to ensure that the complete Parents' Resource for Information, Development and Education (P.R.I.D.E.) training and updates are made available to First Nations foster parents and adoptive applicants.

53. **It is recommended that the Office ensure that social workers practicing in First Nations communities are included in annual training programs that offer specific training about issues that affect First Nations communities (such as drug use, exposure to addictions through more than one parent or family member, suicide and proper interviewing techniques for sexual assault victims).**

54. **It is recommended that the Office work with the Elders Council to provide ongoing spiritual and cultural training and guidance to social workers and managers, and (in appropriate cases and with the consent of the client) to assist with interventions in individual cases.**

Case Management, Information Sharing and Integrated Service Delivery

One of the most critical improvements needed in First Nations child welfare service delivery in New Brunswick is the establishment of a proper case management system. Currently, all the First Nations Child and Family Services Agencies, except for Elsipogtog, operate on a manual, paper-based case management system. In essence, this amounts to a twenty-five year technology gap in comparison with the Province's child welfare system.

Security systems in existing First Nations agencies are lacking, although some offices have made improvements recently, including the installation of fireproof filing cabinets. Computer systems in agency offices are deficient and consist in part of older computers passed down from the Province. Often these computers are not used for case management since the client files are still paper-based and there is no computer system into which client notes can be entered. Tracking through prior interventions, particularly in offices where there have been high staff turnover rates, is painstaking and time-consuming. It is also very difficult to transfer information when a client moves from one reserve to another or moves on or off a reserve. The resounding request our review team received from social workers was to give them access to NB Families, the Province's child welfare case management system.

NB Families itself is in need of an update, but nevertheless it has a great deal of functionality which would greatly benefit the staff of the First Nations agencies. In addition to capturing client data and case plans, the system has a number of alarms in its tickler system to prompt file activity at certain stages. The system can also produce payments and various reports. The main advantage of rolling out NB Families to the First Nations agencies is that it will greatly ease information sharing as children or their families move about the province, although this system

may need to be modified to be culturally relevant for those using it in First Nations communities. I recommend a staged implementation so that the basic case management functions can be delivered as quickly as possible, with information sharing and payment functions to follow as they become available. Eventually, the First Nations Office will want to take greater ownership of the continued system development, perhaps adding in functionality that could support culturally-based service delivery.

The implementation of NB Families will require some start-up costs, including computer and system upgrades to ensure network access, as ISP connections are currently unavailable in some communities. I recommend that these costs be assumed by INAC, but that the Province of New Brunswick make its NB Families system available at no cost and provide training, information systems supports and hardware upgrades.

My recommendations in this regard follow those of the Auditor General of Canada who has previously recommended case management system upgrades in First Nations child welfare agencies to improve basic accounting mechanisms.[2] It is essential that all First Nations agencies receive centralized support for these services through the Office—opting out in favour of agency-based systems or other "homegrown" solutions cannot be an option.

Another related and key aspect of this review is the quality of information sharing among the First Nations child welfare agencies, between the agencies and others service providers within the community, between the agencies and federal, provincial and First Nations governments, and between the agencies and external organizations providing services to the same individuals or families. The adoption of a customized version of NB Families will greatly enhance the ability of social workers in First Nations communities to work in a multidisciplinary fashion, but this of course raises issues of protocols and information sharing agreements in relation to child welfare clients.

The Child and Youth Advocate's Office has recently made extensive recommendations to the Government of New Brunswick regarding the need for improved information sharing between officials in different governmental departments when a child's best interest requires such.[3] Legislative constraints related to privacy protection are important and considerable, but in the context of First Nations child welfare they are exacerbated and sometimes eclipsed by jurisdictional constraints, and by a perceived over-reaching by oversight bodies. Add to this the

---

[2] Report of the Auditor General of Canada May 2004, Chapter 4: "First Nations Child and Family Services Program—Indian and Northern Affairs Canada."
<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200805_04_e_30700.html>

[3] *Connecting the Dots: A report on the condition of youth-at-risk and youth with very complex needs in New Brunswick.* New Brunswick Child and Youth Advocate's Office, Province of New Brunswick 2008.
The Ashley Smith Report. New Brunswick Child and Youth Advocate's Office, Province of New Brunswick 2008.

history of abuse and assimilation associated with past governmental policies and the mistrust it has engendered and it is easy to understand why information has not always flowed as it should.

The Government of New Brunswick has publicly committed itself to a course of integrated service delivery for New Brunswick children and youth. As we prepare to go to press, I am encouraged by the positive developments made by the Province and First Nations leaders aimed at ensuring that the Integrated Service Delivery Framework,[4] which is a central aspect of New Brunswick's world-leading prevention-based social program, will be developed and rolled out in First Nations communities as well. The support of INAC and other federal departments is of course critical to the success of this project, but added investment is justified here given the promise of this approach to ensure that First Nations children receive the benefits of service integration.

RECOMMENDATIONS

55. It is recommended that the Department of Social Development make available its NB Families case management system to the Office and its Agencies, with adaptations as necessary; that the use of this system be mandatory for all First Nations Agencies; and that computers, training, upgrades and user support be provided and eventually updated to be able to meet INAC reporting requirements.

56. It is recommended that the Office, the Province of New Brunswick, INAC and other federal departments and agencies make a principled commitment with adequate funding to ensure that the Integrated Service Delivery Framework now being proposed in New Brunswick will be replicated within First Nations communities and also that First Nations children moving between their communities and institutional care elsewhere in the province benefit fully from the Province's Integrated Service Delivery Framework.

---

[4] *Connecting the Dots: A report on the condition of youth-at-risk and youth with very complex needs in New Brunswick.* New Brunswick Child and Youth Advocate's Office, Province of New Brunswick 2008.
"Reducing the risk, addressing the need: Being responsive to at-risk and highly complex children and youth." Response to the Ombudsman and Child and Youth Advocate. Province of New Brunswick.

"Let us put our minds together and see what life we can make for our children."

Sitting Bull, Sioux Chief and Medicine Man, 1831-1890

Part II – Improving Lives and Opportunities for First Nations Children

One of the greatest challenges faced by North American Aboriginals has been to maintain cultural identities based on a symbiotic and sustainable relationship with the earth, while society all around them is engaged in the pursuit of economic growth and individual self-realization with little regard for long-term sustainability. The self-exile of Sioux chief and spiritual leader Sitting Bull in 1877 to the Great Plains of Saskatchewan was in defiant refusal of the life of dependency offered by federal Indian agents in the Dakotas. Sitting Bull's legacy is a hallowed American archetype of Native American freedom and the struggle to continue a traditional way of life.

That being said, life on the Great Plains and the quest for ever-depleting bison herds has little to do with the lives of Mi'kmaq and Maliseet children today. In our times, the struggle to uphold traditional ways of life has been fought and won in the courts for recognition of First Nations fishing and hunting rights. Increasingly, the struggle is fought within communities as more and more children seek meaning and identity and generations discuss among themselves what it means to be a First Nations person in Canada. First Nations children today live in a social context which has mainly nurtured dependency and has historically sought to denigrate or eradicate age-old cultural norms and values. Today's society has only recently begun to take meaningful steps in preserving and promoting traditional ways of life.

More so than any of their ancestors, Mi'kmaq and Maliseet children today face the challenges of modernity. Whatever vestiges of traditional values and customs have not been erased or obliterated through the Sixties Scoop, residential schooling, public schooling and Band-generated pay stubs and employment stamps, now have to contend with satellite television, texting and the internet. Before looking more closely at today's cultural and socio-economic context, a brief historical overview is in order.

Historical Overview

Mi'kmaq and Maliseet First Nations are both members of the Wabanaki Confederacy and have lived in New Brunswick for over three thousand years. The Maliseet share a language with the Penobscot and Passamaquoddy Indians in Maine. While the Mi'kmaq language is a related Algonquian language, it is different enough to make any conversation between two speakers almost impossible. Both tribes arrived and settled in these parts from points further west and have common origins with tribes in the Ohio Valley. Burial practices evident from the Oxbow and Augustine Mounds at Metepenagiag link Mi'kmaq First Nations with the prehistoric Adena culture that existed in eastern North America, from regions as far-flung as what are now West Virginia and Indiana.

Historically, we know that the Mi'kmaq and Maliseet First Nations aligned themselves with French settlers following European contact. The French benefited greatly from their medicines and the defense their allies could provide against raiding parties from New England. In fact, following the British policy of Acadian deportation established in 1755, many French settlers sought refuge among their Mi'kmaq and Maliseet neighbours.

Interestingly, as this report was being drafted, the Canadian philosopher John Ralston Saul was in Fredericton at the Beaverbrook Art Gallery reading from his book *A Fair Country: Telling Truths about Canada*. Saul makes the audacious claim that we are all Métis; that Canada cannot be understood on the basis of a two founding nations theory, because the greater part of our history, from about 1604 to 1867, is really a process of acculturation in which European settlers were helped by First Nations people to survive and adapt to a harsh new climate and a way of life based on sharing, balance and compromise. Some may find Saul's theory revisionist, but there is an element within it that rings true and which may provide the basis for a new understanding.

What is more certain is that following Canadian Confederation, there was a considerable period during which British imperialism was on the rise. Minorities of all kinds, including Mi'kmaq and Maliseet, but also Acadians, Blacks, Jews and Irish Catholics, were given short shrift as the dominant view tended towards the goal of making good British subjects out of everyone. Canadians by and large turned their backs on this outlook and its policies in the 1960s and 70s.

Because of their disenfranchisement, seclusion and demography, Canadian First Nations have been among the last to benefit from the rights enshrined in the Canadian Charter of Rights and Freedoms. In the pages which follow, I have sought to outline the lessons Acadians have learned, including the approaches and public investments that were used to preserve and

promote the official language minority community in New Brunswick, which can serve as a model for preserving and promoting Mi'kmaq and Maliseet languages, cultures and identities.

A Demographic and Social Portrait of First Nations Children in New Brunswick

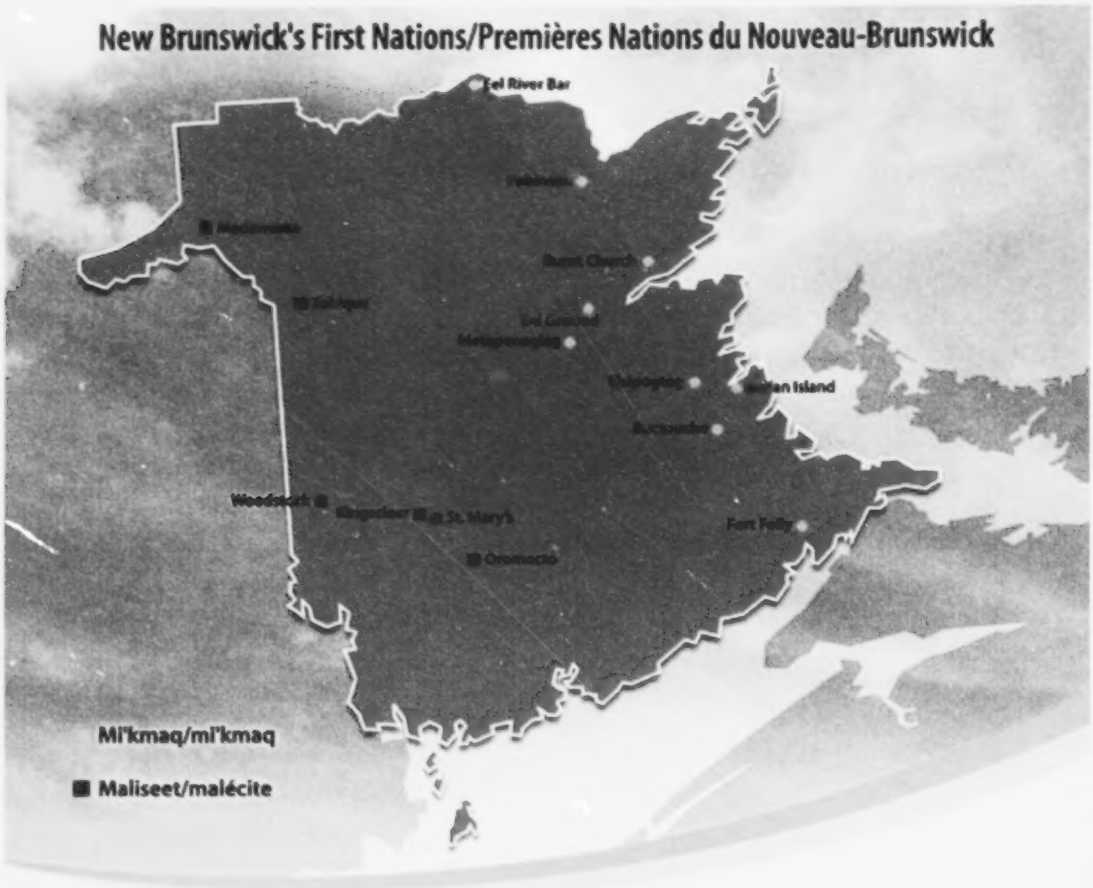
Against this admittedly brief historical backdrop, we must also add another layer of complexity: the huge divide between First Nations children's opportunities and outcomes and those of other children in the province. These inequalities are of course the very basis for the political debates and court challenges referenced in Part I, but a lack of consensus on who is accountable for the problems outlined below and who will take ownership of the solutions continues to impede any progress.

Today's First Nations children live in fifteen communities around the province. The following map shows the location these First Nations. Six of the fifteen communities, those spread along the Saint John River, are Maliseet First Nations, and the remaining nine, established largely in coastal areas, are Mi'kmaq. According to the 2006 Census, there are roughly 1,172,000 First Nations people in Canada, about 3.8% of the country's total population. The Census also indicates that 17,655 New Brunswickers are Aboriginal, which represents about 2% of the provincial population. In contrast to the general demographic trends in New Brunswick, which point to an aging and declining population owing to outmigration and low birth rates, the New Brunswick First Nations population is experiencing a significant baby boom. However, the extent of this baby boom may not be fully reflected in the Census population count, since not all of the Aboriginal children born are registered as status First Nations members.

Source: Aboriginal Affairs Secretariat.

An increasing proportion of First Nations New Brunswickers lives off-reserve. Due to the provisions of the *Indian Act* and the increase in First Nations to non-First Nations marriages and family structures, many more children are being born into First Nations families, but without status. Sociologists and psychologists have not yet begun to report what impact this racialized social policy is having on individuals and families, but it has no doubt contributed to a growing campaign among First Nations in Canada aimed at refusing registration as a means of deciding who is and who is not a First Nations member.

What I found most troubling during our review was the number of young parents who described to us their deep attachment to their First Nations community while simultaneously admitting that, as a parent, they would never want to raise their children there. I can hardly think of a more damning indictment of our collective failure to provide these young children with the healthy communities and role models they deserve. I add my voice to the chorus of First Nations leaders and child welfare workers saying, "We can and must do better."



Source: Aboriginal Affairs Secretariat.

An increasing proportion of First Nations New Brunswickers lives off-reserve. Due to the provisions of the *Indian Act* and the increase in First Nations to non-First Nations marriages and family structures, many more children are being born into First Nations families, but without status. Sociologists and psychologists have not yet begun to report what impact this racialized social policy is having on individuals and families, but it has no doubt contributed to a growing campaign among First Nations in Canada aimed at refusing registration as a means of deciding who is and who is not a First Nations member.

What I found most troubling during our review was the number of young parents who described to us their deep attachment to their First Nations community while simultaneously admitting that, as a parent, they would never want to raise their children there. I can hardly think of a more damning indictment of our collective failure to provide these young children with the healthy communities and role models they deserve. I add my voice to the chorus of First Nations leaders and child welfare workers saying, "We can and must do better."

Health and Wellness

> *Finally Glooscap was alone by the fire one day and he had just finished putting another piece of wood to the fire and as he was sitting there, a woman came and sat beside him and she came and put her arms around him and said "Are you cold my son?" And he looked at her and said "Who are you? Where do you come from?" She said "I am your mother. I am Neganoganim Gossees. Early this morning I was a leaf on a tree that fell to the ground, and dew formed over this leaf and with the help of the Giver of Life, grand-father Sun and Mother Earth gave me the body of a young woman." She said "I bring strength for my children. I bring the colours of the world: the blue of the sky, the yellow of the sun, the green of the grass, the trees and the leaves and the red of the earth, and the black of the night, and the white of the snow. And I bring understanding and love so that my children will learn to take care of each other, to rely on and love one another. And so this is how Glooscap's mother came into the world.*
>
> *Mi'kmaq Creation Stories, 7th Level of Creation*

The final level in the Mi'kmaq Creation Stories reminds us of the central importance of a mother's love in the lives of individuals and their communities. While this teaching has significant bearing on our recommendations below relating to the roles of mothers and fathers, it is also an excellent starting point for our review of health and wellness. Truth and Reconciliation Canada (TRC) was recently mandated to research and expose the widespread ramifications of the residential schooling system, under which more than 150,000 Aboriginal children were taken from their parents and communities and stripped of their languages and cultural identities. For the time being, my own brief consultations with First Nations people in this province (who in fact may have been spared the worst ravages of the residential schooling policies[5]) have convinced me that this period in our collective history is a critical factor in explaining the disrupted social fabric of First Nations communities.

---

[5] Statistics from Services Canada indicate that 150 New Brunswickers applied for compensation from the Indian Residential Schools Settlement Agreement, and 129 were accepted. These New Brunswickers represent those who were schooled at the Shubenacadie Indian Residential School in Nova Scotia. More New Brunswick Aboriginal children attended Indian Day Schools rather than the residential school at "Shubie," but have not been eligible for compensation, despite the similarly assimilationist environments at the Day Schools.

Experts have spoken of the generational impacts of the residential school experience, whereby thousands of Aboriginals were removed from their homes and forbidden to speak their language or practice their culture. In addition to the forced suppression of their language and culture, many residential school survivors endured physical, emotional and sexual abuse. Many residential school survivors failed to return to their First Nations communities, and those who did return as young adults often experienced a disconnection to their communities and culture. Furthermore, these experiences were debilitating to their ability to parent, causing their trauma to live on in future generations:

> In addition to the damage caused to the individual [residential school] survivors... we must also consider the long-term, cumulative intergeneration effects on First Nations Communities... including dislocation from one's community, loss of pride and self-respect, loss of identity, language, spirituality, culture, and ability to parent.[6]

This is a historical factor which provides some context for the health and wellness issues we find among First Nations children today. There are of course many other social and economic factors to which we will turn below, but first I would like to describe how First Nations children are faring overall.

The Indian Residential School in Shubenacadie

The Indian Residential School in Shubenacadie, Nova Scotia was run by the Catholic Church between 1930 and 1966. This was the only residential school in Nova Scotia and schooled Mi'kmaq and Maliseet children from around the Maritimes.

During its operation, a total of about 2,000 Aboriginal children attended the school. The school had an annual population of about 200 students and was staffed by a priest (who served as the principal) and around ten nuns. Male and female students were strictly segregated from one another. Parents could visit their children on Sundays, but students were not allowed to permanently leave the school.

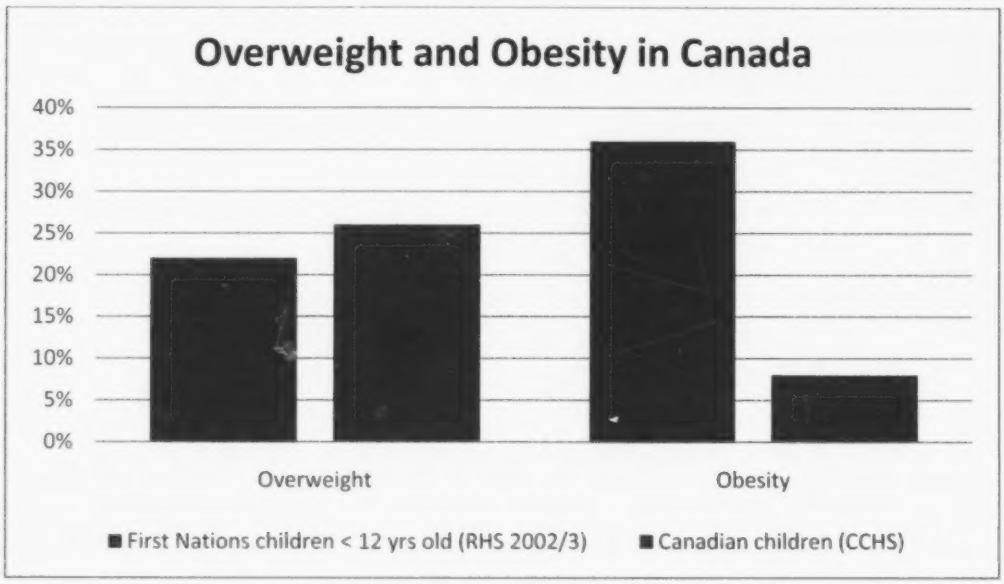
Like many residential school survivors, the students at Shubenacadie were subjected to physical, mental and sexual abuse. They were forced to work in the kitchen, laundry, barn and fields.

The school was closed in 1966. The school building burnt down in 1985.

---

[6] Wieman CA. "Return to Native Roots: Aboriginal Health Building Informed Partnerships." Paper presented at: The Society of Obstetricians and Gynecologists of Canada 55th Annual Clinical Meeting; June 25-29, Montreal, QC; 1999.

General health data regarding Canadian Aboriginal children is available through Statistics Canada's Aboriginal Children's Survey, which measures the health of First Nations, Métis, Inuit and off-reserve Aboriginal children. These statistics indicate that in the Atlantic region, 52% of Aboriginal children suffer from a chronic health condition and 41% suffer from a severe chronic health condition. Similarly, comparative data shows that while Atlantic Canadian children have the highest rates of overweight and obesity in Canada, Aboriginal children have even higher rates, including an obesity rate that is more than four times the national average.



Note: The Canadian Community Health Survey (CCHS) excludes on-reserve First Nations populations and Inuit populations living in the territories. The First Nations Regional Longitudinal Health Survey (RHS) included children aged 11 and under, whereas the CCHS included children age 2 to 17 years.
Source: Smylie, Janet and Adomako, Paul (Eds.). "Indigenous Children's Health Report: Health Assessment in Action." Keenan Research Centre, St. Michael's Hospital. 2009.

What is even more troubling are the findings reported by researchers in New Brunswick treating children with Fetal Alcohol Spectrum Disorder (FASD). FASD can have mild or severe impacts on a child's development, and it may often go undiagnosed. Studies show that children, youth and adults with FASD are at a significantly higher risk for attention problems, depression, panic attacks and suicide threats and attempts. Experts report that in Canada, about 1% of children are affected by FASD. However, nearly two hundred cases have been reported in one New Brunswick First Nation among a thousand children, which suggest a prevalence rate of 20%: roughly twenty times the national average.

Gambling and alcohol addictions were often mentioned during our Community Engagement

Experts have spoken of the generational impacts of the residential school experience, whereby thousands of Aboriginals were removed from their homes and forbidden to speak their language or practice their culture. In addition to the forced suppression of their language and culture, many residential school survivors endured physical, emotional and sexual abuse. Many residential school survivors failed to return to their First Nations communities, and those who did return as young adults often experienced a disconnection to their communities and culture. Furthermore, these experiences were debilitating to their ability to parent, causing their trauma to live on in future generations:

> In addition to the damage caused to the individual [residential school] survivors... we must also consider the long-term, cumulative intergeneration effects on First Nations Communities... including dislocation from one's community, loss of pride and self-respect, loss of identity, language, spirituality, culture, and ability to parent.[5]

This is a historical factor which provides some context for the health and wellness issues we find among First Nations children today. There are of course many other social and economic factors to which we will turn below, but first I would like to describe how First Nations children are faring overall.

The Indian Residential School in Shubenacadie

The Indian Residential School in Shubenacadie, Nova Scotia was run by the Catholic Church between 1930 and 1966. This was the only residential school in Nova Scotia and schooled Mi'kmaq and Maliseet children from around the Maritimes.

During its operation, a total of about 2,000 Aboriginal children attended the school. The school had an annual population of about 200 students and was staffed by a priest (who served as the principal) and around ten nuns. Male and female students were strictly segregated from one another. Parents could visit their children on Sundays, but students were not allowed to permanently leave the school.

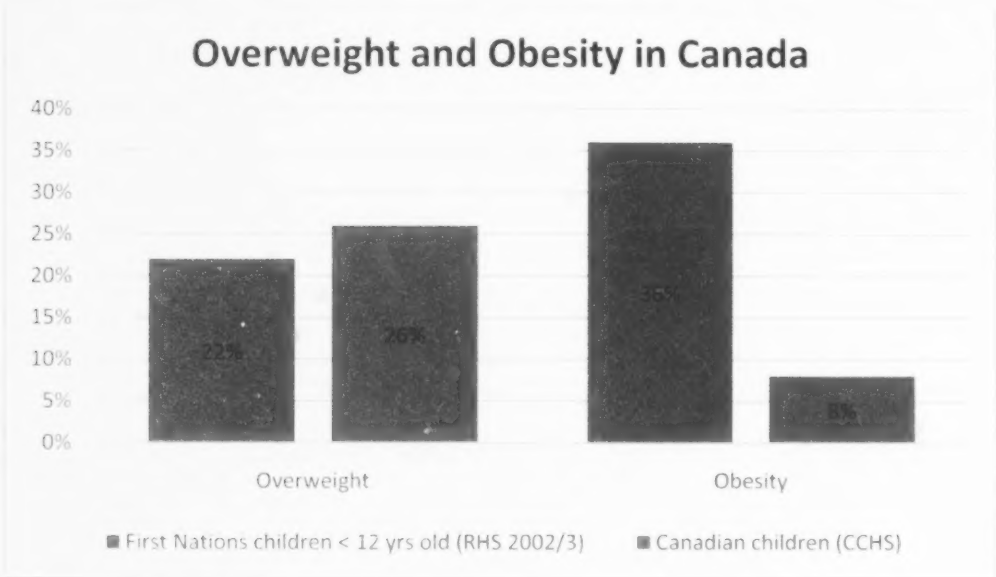
Like many residential school survivors, the students at Shubenacadie were subjected to physical, mental and sexual abuse. They were forced to work in the kitchen, laundry, barn and fields.

The school was closed in 1966. The school building burnt down in 1985.

---

[5] Wieman CA. "Return to Native Roots: Aboriginal Health Building Informed Partnerships." Paper presented at: The Society of Obstetricians and Gynecologists of Canada 55th Annual Clinical Meeting; June 25-29, Montreal, QC; 1999.

General health data regarding Canadian Aboriginal children is available through Statistics Canada's Aboriginal Children's Survey, which measures the health of First Nations, Métis, Inuit and off-reserve Aboriginal children. These statistics indicate that in the Atlantic region, 52% of Aboriginal children suffer from a chronic health condition and 41% suffer from a severe chronic health condition. Similarly, comparative data shows that while Atlantic Canadian children have the highest rates of overweight and obesity in Canada, Aboriginal children have even higher rates, including an obesity rate that is more than four times the national average.



Note: The Canadian Community Health Survey (CCHS) excludes on-reserve First Nations populations and Inuit populations living in the territories. The First Nations Regional Longitudinal Health Survey (RHS) included children aged 11 and under, whereas the CCHS included children age 2 to 17 years.
Source: Smylie, Janet and Adomako, Paul (Eds.). "Indigenous Children's Health Report: Health Assessment in Action." Keenan Research Centre, St. Michael's Hospital. 2009.

What is even more troubling are the findings reported by researchers in New Brunswick treating children with Fetal Alcohol Spectrum Disorder (FASD). FASD can have mild or severe impacts on a child's development, and it may often go undiagnosed. Studies show that children, youth and adults with FASD are at a significantly higher risk for attention problems, depression, panic attacks and suicide threats and attempts. Experts report that in Canada, about 1% of children are affected by FASD. However, nearly two hundred cases have been reported in one New Brunswick First Nation among a thousand children, which suggest a prevalence rate of 20%: roughly twenty times the national average.

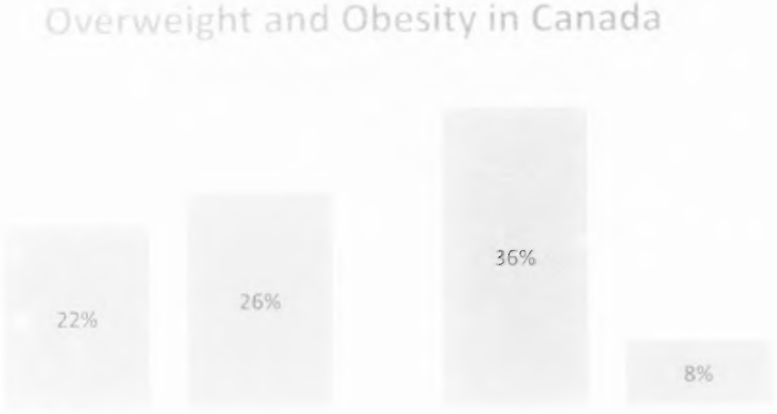
Gambling and alcohol addictions were often mentioned during our Community Engagement

The Indian Residential School in Shubenacadie, Nova Scotia was run by the Catholic Church between 1930 and 1966. This was the only residential school in Nova Scotia and schooled Mi'kmaq and Maliseet children from around the Maritimes.

During its operation, a total of about 2,000 Aboriginal children attended the school. The school had an annual population of about 200 students and was staffed by a priest (who served as the principal) and around ten nuns. Male and female students were strictly segregated from one another. Parents could visit their children on Sundays, but students were not allowed to permanently leave the school.

Like many residential school survivors, the students at Shubenacadie were subjected to physical, mental and sexual abuse. They were forced to work in the kitchen, laundry, barn and fields.

The school was closed in 1966. The school building burnt down in 1985.


Overweight and Obesity in Canada
22%
26%
36%
8%

Sessions, but time and time again community members told us how illegal and prescription drug addictions continue to plague their communities and rip families apart. During our review, we determined that there were over 224 First Nations adults taking methadone to help battle addiction problems. At the Miramichi clinic alone, there were 36 First Nations members on the waiting list for methadone treatment. Two of the province's seven Methadone clinics are located in First Nations communities (Elsipogtog and Oromocto). The uptake in methadone treatment among First Nations Adults is approximately thirteen times greater than in the general population. In one community we visited, over 60 people (10% of the population) were taking methadone and still others were on the waiting list. In other communities, several infants had been born addicted and were treated in neo-natal wards for withdrawal symptoms.

Fetal Alcohol Spectrum Disorder

The term Fetal Alcohol Spectrum Disorder (FASD) describes a wide range of disabilities caused by alcohol consumption during pregnancy. Alcohol consumed by a pregnant woman may cause brain damage to her developing baby, with physical, behavioural and cognitive effects.

Although FASD cannot be cured, people with FASD can do very well in life if they are provided with proper support and resources. Many finish school and have paid jobs. However, people with FASD are at an increased risk of mental health problems, getting into trouble with the law, dropping out of school, developing drug and alcohol problems, and being unemployed.

Children, of course, are greatly affected by their parents' drug consumption. Frequently, children of addicts become addicts themselves. The child protection workers that we spoke to indicated that in some communities, it is not uncommon for children as young as eight to ten years old to experiment with hard drugs, and more so than ever, interventions are required in families where both parents are dealing with addiction issues. In one small community of less than two hundred homes, the director of child welfare could only point out a few homes where the child welfare agency was not aware of any alcohol or drug addiction issues. Obviously, there were many children within this community in need of protection, but there were very few appropriate placements. The director confided to my investigative team: "I can't ensure that kids are safe, but I do try to make them safer."

Band Councils and the Minister of Social Development must address this critical issue squarely. Beyond the immediate needs, however, we as a province must get a much better handle on the desperate situations faced by some children and youth in First Nations communities and ensure that these communities take meaningful measures to turn this bleak situation around. In my

view, we should begin by informing ourselves and by being prepared to be held accountable by these children who, as in Glooscap's story, are looking to us.

In my annual State of the Child Report for New Brunswick, I have commented on the need to keep better account of the outcomes and progress of our children at every stage of development. I have been encouraged by the public response to this report, now in its second edition, but several commentators have reinforced the fact that our data is incomplete and that it needs to be broken down by sex, age and ethnicity in order to make accurate and measurable progress. Certainly the lack of good data regarding First Nations children in New Brunswick is a problem which I have encountered repeatedly during this review. The small size of our First Nations population, its splintering among on-reserve and off-reserve members, the lack of aggregated data sets for both groups and the absence of any meaningful child protection case management system are all complicating factors and explain the lack of good data.

I believe that new province-wide strategies are needed to combat and reduce drug addictions and the problems they engender. This of course is a challenge which communities have to take up themselves, and I have noted that there is a strong resolve within the communities to identify and own these solutions. The Province of New Brunswick has shown leadership in developing a poverty reduction strategy that is premised upon meaningful public engagement practices. This is the sort of approach that must be employed to find concrete and successful strategies to eradicate the prescription and illicit drug misuse afflicting First Nations communities and many other communities in our province. Other factors related to law enforcement and proper monitoring of prescription drug distribution are also at play, and the Province should implement e-health solutions that could assist in this effort.

RECOMMENDATIONS

57. It is recommended that the Office, in collaboration with the RCMP, Health Canada, INAC and the departments of Health, Social Development, Public Safety, Education, and Wellness, Culture and Sport, work to establish community benchmarks for numbers of children in care, addiction rates, youth incarceration rates and other indicators and determinants of First Nations child well-being, and set community-level goals to bring the benchmarks back within provincial averages within agreed-upon timeframes.

58. It is recommended that the Office, in collaboration with the federal and provincial governments, offer more education and training about addictions to First Nations service providers and community members.

59. It is recommended that the Department of Health and Health Canada expedite the implementation of the Prescription Drug Monitoring program and that special efforts be taken, such as collaboration with First Nations communities, to ensure that the program is effective and responsive to the needs of First Nations people on and off reserve.

60. It is recommended that the Office, in collaboration with Health Canada, the Department of Social Development, the Department of Health and the RCMP, deploy special efforts to build capacity for culturally-based services, including services for Elders and off-reserve status First Nations members.

61. It is recommended that the First Nations Chiefs develop intervention plans and programs with other community partners (such as the Block Parent Program, Partners for Youth and the RCMP) to keep First Nations streets safe for children.

62. It is recommended that the Department of Social Development and the Department of Public Safety work with the Office and community partners to ensure that culturally-based programs and training are available to clients and staff providing services to youth at the Portage Atlantic Residential Treatment Centre, the New Brunswick Youth Centre and other provincially-funded group homes, transitions homes and safe houses.

63. It is recommended that the New Brunswick Aboriginal Affairs Secretariat, Health Canada, the Department of Social Development, INAC and the Office work collaboratively with the Child and Youth Advocate, the Public Legal Education and Information Service of New Brunswick (PLEIS-NB) and other community partners to better educate and inform all residents of New Brunswick about the child welfare disparities affecting First Nations children in the province.

Employment and the Economy

The First Nations Child & Family Caring Society of Canada has been advocating strongly for action to address poverty and housing concerns as critical underlying issues affecting First Nations child welfare. This approach is consistent with the recommendations in the recent Royal Commission on Aboriginal Peoples and also with the research of the Harvard Project on North American Indian Economic Development.[7] Furthermore, the UNICEF Innocenti Research Centre in Florence, Italy has published a number of reports detailing the scope and impact of child poverty in developed economies. The introduction to its seventh Report Card summarizes some of the risks associated with child poverty:

> The evidence from many countries persistently shows that children who grow up in poverty are more vulnerable: specifically, they are more likely to be in poor health, to have learning and behavioural difficulties, to underachieve at school, to become pregnant at too early an age, to have lower skills and aspirations, to be low paid, unemployed and welfare dependent. Such a catalogue of poverty's ills runs the risk of failing to respect the fact that many children of low-income families do not fall into any of these categories. But it does not alter the fact that, on average, children who grow up in poverty are likely to be at a decided and demonstrable disadvantage.[8]

Having just visited all fifteen First Nations in New Brunswick, I find the passage quoted above particularly evocative. In these communities, I noted a lack of municipal and recreational infrastructure, the poor quality of the housing stock, and the absence of any significant business or commercial activity. Furthermore, there are addictions issues, domestic violence and sexual abuse, and concerns about the prevalence of crime. The review team and I were told of forfeited educational goals and successful educational achievements that have failed to meet the desired career outcomes. It is possible to look past all of this and fail to recognize the face of poverty, but to do so will most likely result in a value judgment made about the community members themselves and the condemnation of these people as the authors of their own misfortunes. With this, the cycle of stereotyping and discrimination will be reinforced. Instead, we must recognize the disadvantages and inequalities which divide First Nations communities from those around them and urgently address these disparities in meaningful ways.

Kingsclear and St. Mary's First Nations are both situated in the Fredericton region and are among the most prosperous First Nations in New Brunswick. These communities compare

---

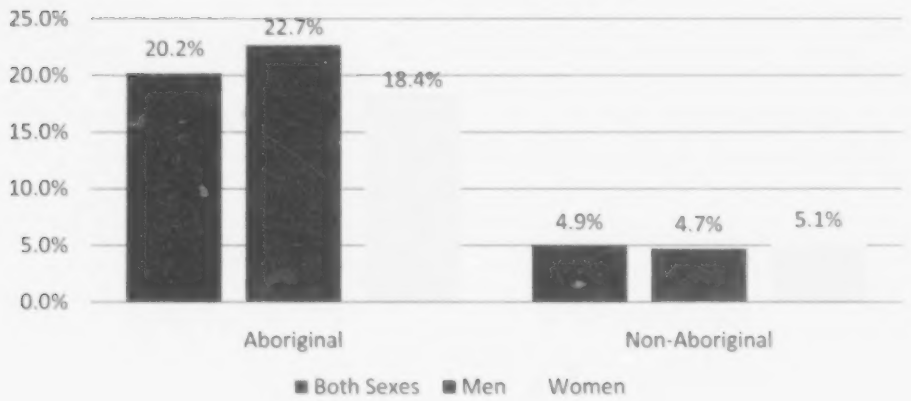
[7] The Harvard Project on American Indian Economic Development <http://www.hks.harvard.edu/hpaied/>.

[8] "Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries." *Innocenti Report Card 7*, UNICEF, 2007. <http://www.unicef.org/media/files/ChildPovertyReport.pdf>.

favourably with many other First Nations, which makes the results of the 2006 Aboriginal Population Profile for Fredericton all the more troubling. Statistics Canada was able to prepare this profile because there is a large enough population in this region to interpret the Census data. While the Aboriginal population in the Fredericton area has shrunk by 10% since 2001, the 2006 data indicated that it still represents about 3% of the population. A large portion of the Aboriginal population is composed of on-reserve community members in Kingsclear and St. Mary's First Nations.

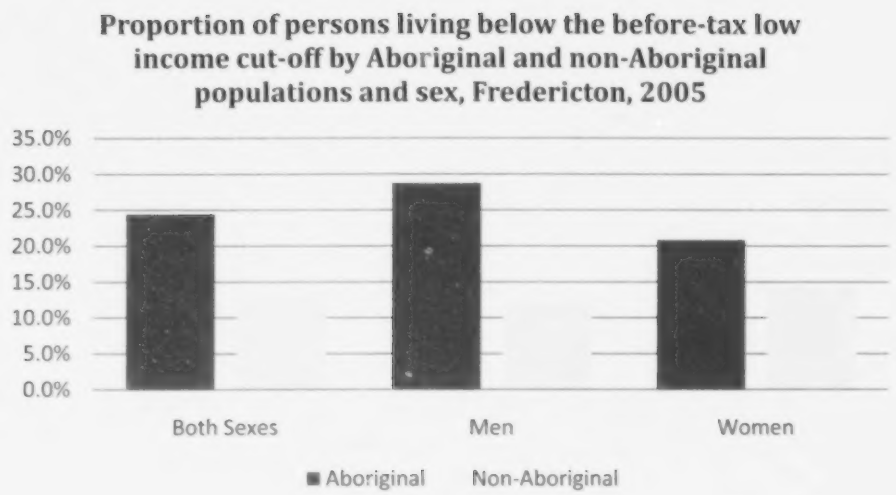
The Census profile indicates that in the Fredericton region, young Aboriginals between the ages of 14 and 24 were less likely by half to be attending school or post-secondary studies than non-Aboriginals of the same age group (42% compared to 67%). As shown in the table below, among the working age population of 24 to 55 year-olds, the general unemployment rate in the region was 4.9%, but among Aboriginals community members it stood at an alarming 20.2%.

Unemployment rates for people aged 25 to 54 years, by Aboriginal and non-Aboriginal populations and sex, Fredericton, 2006



Source: Statistics Canada, Census of Population, 2006.

Inversely, the employment rate in the Fredericton region was 83.5% in 2006, whereas on reserve it was only 63.7%. Furthermore, among those working full-time, full-year, Statistics Canada data indicated a wage gap of 21% in 2005 between Aboriginals and non-Aboriginals (although this was an improvement over the wage gap of 25% noted in 2000). Finally, in the Fredericton region, one in four First Nations households were below the low-income cut-off as determined by Statistics Canada, which was almost twice the rate of poverty in other households in the region.



Source: Statistics Canada, Census of Population, 2006.

The Census data summarized above does indicate that some First Nations communities are making gains in terms of poverty reduction and economic growth, but there are still a disproportionate number of First Nations families and children living in poverty. This fundamental inequality is to the great shame of all Canadians. It is for this reason that human rights experts in Geneva and New York have repeatedly taken Canada to task for our lack of measurable progress in narrowing this gap in opportunity. Fred Wien, author of the recent study, "The State of the First Nations Economy and the Struggle to Make Poverty History," points out that there has been an encouraging trend in the growth of First Nations economies in the last forty years. It is also apparent, however, that the growth in these communities has failed to keep pace with the growth in the Canadian economy in general, with the result that First Nations families are now, on average, poorer in relative terms than they were forty years ago.

Recent efforts such as the Aboriginal Skills and Employment Partnership (ASEP), a federal workforce training program established in 2004, and most recently the Aboriginal Workforce Development NB Inc., offer the promise of engaging all levels of government and the private sector in the development of a skilled First Nations workforce. The horizontal approach to development introduced fifteen years ago by the Joint Economic Development Initiative (JEDI) will hopefully start to yield more promising results for children and families in First Nations communities. However, much more needs to be done to ensure that the economic development programs are aimed not only at labour skills development but also at business development, and that the programs prioritize job development that will benefit families with young children. Moreover, the programs must take horizontality down to the level of community economic development by involving surrounding municipalities and regional

economic development centres and chambers of commerce in program development and the search for solutions.

A serious attempt at eradicating child welfare concerns in New Brunswick First Nations has to tackle the challenges of child poverty head on. To do so, we have to engage in a serious dialogue and review of all our economic development programs and initiatives to ensure that they are child and family friendly. Ensuring that the next generation of First Nations workers has an equal opportunity to succeed in economic terms is the best and surest path to improved growth and sustainable development.

RECOMMENDATIONS

64. **It is recommended that existing programs and strategies for First Nations economic development be reviewed under the high-level sponsorship of the Premier and the federal Minister of INAC, with the participation of First Nations, INAC, the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), Industry Canada, Human Resources Development Canada (HRDC), Post-Secondary Education, Training and Labour (PETL), and Business New Brunswick, in order to ensure that First Nations children and families benefit in relative priority from the programs and opportunities made available.**

65. **It is recommended that a provincial First Nations Economic Development Summit be held to implement the strategic direction recommended above and to ensure that the Province's ambitious poverty reduction strategy benefits First Nations communities, especially young First Nations families.**

Housing and Family Structure

Lily knows what it's like to face an attacker over and over, what it's like to watch her loved ones protect the men who hurt her, to be alienated from her family and community, and to watch her attackers go free.

Lily was sexually abused from the age of five until about twelve, by five different people, in three different First Nation communities. While Lily moved from different multi-family homes, the abuse went unnoticed for about seven years, despite nightly protest and retaliation. Her attackers warned her that telling would put others at risk and she was led to believe that she would be to blame or would not be believed. Lily was powerless against the threats of her attackers and did not have the ability to deal with the fact that people who were supposed to love and care for her could hurt her in a way that she did not yet understand. So she pretended it did not happen and faced her attackers on a daily basis.

When Lily was sixteen, her father asked her about the abuse after his adult sisters came forward about their attacker. Lily felt like a weight was lifted and she began to share her story of countless sexual attacks, which led to a long, hard journey of healing. First fueled by anger and resentment, after several years she confronted her attackers. In an attempt to save others in the community from predators such as these, she told all who would listen, even the many who did not want to hear or deal with such things. This left Lily even more exposed and wounded, and she could not sleep at night. Lily began using alcohol and drugs, and quit high school.

It wasn't until Lily's younger cousin came to her about being sexually abused, without any explanation of who or what happened, that Lily decided to take action. Knowing she had her father's support, she arranged for her cousin and herself to meet with Child and Family Services who in turn set up interviews with the RCMP. After two years of "investigation," the RCMP could do nothing as there was a lack of evidence. The only way charges could be filed was if their aunts would press charges also, which they did not. Defeated and further victimized, Lily increasingly turned to alcohol and drugs to numb the pain. After surviving an accident, she realized that she was meant for a greater purpose in life, possibly to help other survivors of sexual abuse.

With the support of her father and Child and Family Services, Lily tried various counselors, but none of them really helped. It was a healing ceremony with a community Elder that finally seemed to put her at peace with the abuse and allowed her to carry on with her journey of healing, although she continued to struggle. Turning all the negative

things into life lessons, Lily knew she could use them to help others suffering from sexual abuse.

While on her journey of healing, Lily learned that her own precious child was being sexually abused at the hands of Lily's mother's boyfriend. When confronted with the information, Lily's mother stood beside her boyfriend rather than her daughter and granddaughter.

Determined to seek justice for her daughter, Lily immediately took her to a social worker to report the abuse. Unfortunately, the social worker was not properly trained to interview sexual abuse victims and the interview, and ultimately the whole process, was botched. The doctors' and police officers' interrogations only further traumatized the little girl. In the end, like her mother's attacker, there was not enough evidence to charge the little girl's attacker. The system had repeatedly failed Lily. Fortunately, she had the power to support her daughter in a way that her own mother never could.

Life marches on for this mother and daughter. The little girl is in counseling and play therapy. Lily is in the process of obtaining a university degree, with the goal of helping her community's children and giving a voice to the countless victims of sexual abuse. When asked what she would she would say to other survivors, she said, "It was not an easy road, but anything in life worth achieving takes time, acceptance, healing, determination, goals, and perseverance. I was robbed of my childhood, self-respect and self-confidence, and I continue to struggle to piece it back together, but I'll be damned if I gave them the power to take away my future."

Health Canada has identified twelve determinants of health: income and social status; employment; education; social environments; physical environments; healthy child development; personal health practices and coping skills; health services; social support networks; biology and genetic endowment; gender; and culture. Whether we refer to housing specifically, or more generally to physical environment, to family or to social environment and support networks, we cannot escape the fact that as a child grows and learns to know the world, his or her gestation continues outside the womb in the protective environment of home and family. It takes many years for a child to mature into a healthy, productive adult, and intervening meaningfully in child welfare begins with keeping an attentive eye on home and family environments.

A child's family is the environment where nurturing and growth occur. Family for a child is like what water is for a fish. If the water is tainted or becomes impure, the fish may be at risk, but taking the fish out of the water also poses grave risks to its health. If we really want to provide and care for the fish, we have to be concerned about the water quality and to do that, we have

to consider the whole ecosystem. In addressing the needs of children in this province, including First Nations children, we have to keep our focus on homes and families, but we must also take a broad view that looks to the health of the entire community.

Looking again at the Census data from the Aboriginal Population Profile for Fredericton, I find it troubling that the comparatively well-maintained housing stocks in Kingsclear and St. Mary's compare unfavourably with the rest of the Fredericton region. Statistics Canada reports that in 2006, slightly over one in five (21%) Aboriginals in this region lived in homes in need of major repairs (up from 20% in 2001). On a comparative basis, Aboriginals in the Fredericton area were roughly three times more likely to live in homes needing major repairs than were members of the general population (7% of the general population was affected by poor housing).

As for family structure, the Census data indicates that Aboriginal children in the Fredericton region are significantly less likely to live with both parents than children in the general population. In 2006, only 63% of Aboriginal children aged 14 or under lived with both their parents, compared to 81% in the general population. Similarly, 28% of Aboriginal children in the region lived with a lone parent as opposed to 10% of children in the general population.

In several of the First Nations communities I visited, the number of children in care was so high that the child welfare workers were hard-pressed to find safe and appropriate placements and to ensure that foster parents received sufficient training. The table below provides a summary of the rate of placement in out of home care for First Nations children as compared to the general population. While the comparison is very troubling, the problems seem to be exacerbated in certain communities, while other First Nations communities, such as Kingsclear First Nation, have relatively low levels of children in care that are consistently comparable with or better than provincial averages. In my view, this represents a clear need for the First Nations Child and Family Services Office to ensure that all agencies provide consistent approaches and comparable levels of care when dealing with First Nations families. In any case, the Minister of Social Development and the First Nations child welfare agencies must start making serious changes in order to reduce the trend by which First Nations children in New Brunswick are six times more likely to be placed in out of home care than their peers.

Community	Total population of 0-18 year olds	Number of children in care among 0-18 year olds	Rate of placement
First Nations living on reserve (NB)	3,357	191	6%
General Population (NB)	146,943	1,297	1%

Beyond this despairing statistical portrait, one issue which has haunted me arose during a talking circle in a First Nation which seemed in many ways to be a model community, owing to its housing stock, its developed infrastructure, and its stable and extensive program delivery. And yet during the talking circle in that First Nation, eight women and two men attested that every family in this community has been affected by domestic violence, sexual abuse or incest, and that until our process began to unfold, it was a shame that had not been spoken. Since that time, I have received correspondence from several of the community members who attended our session, cosigned by the Chief and other community leaders, informing me of the community's resolve to stop this abuse. These problems are not unique to this First Nation, but the ownership of the solution is perhaps unique and is an encouraging development.

Child welfare directors and staff in many communities informed me of their concerns about family planning, the frequency of teenage pregnancies, and increased sexual activity among pre-teens. Their concerns echo the findings in the 2008 report "A Strategic Framework to End Violence against Wabanaki Women in New Brunswick," which was prepared by the Advisory Committee on Violence against Aboriginal Women:

> Sexual exploitation of Aboriginal women and girls is a significant issue. In Domestic Sex Trafficking of Aboriginal girls in Canada: Issues and Implications, Anupriya Sethi (2007) states that "75% of Aboriginal girls under the age of 18 have experienced sexual abuse, 50% are under 14, and almost 25% are younger than 7 years of age."[9] In New Brunswick communities, anecdotal evidence indicates that this is also an issue, with adolescent girls often trading sexual favours for transportation, especially for those living in rural areas; other practical needs; or, drugs.[10]

[9] Sethi, Anupriya. "Domestic Sex Trafficking of Aboriginal Girls in Canada: Issues and Implications." First Peoples Child & Family Review, Volume 3, Number 3 (2007): 57-71. <http://www.fncfcs.com/pubs/vol3num3toc.html>.
[10] "A Strategic Framework to End Violence against Wabanaki Women in New Brunswick." March, 2008. <http://www.gnb.ca/0012/Womens-Issues/wabanaki-e.pdf>.

I am committed to remaining a vigilant champion for the welfare of children and young women in First Nations communities and around the province, and I take courage from the example of individual community members who have come forward to improve the lives of children and families in their own communities. I subscribe to the views and recommendations put forward this fall by the provincial Women's Bureau and the "Strategic Framework to end Violence against Wabanaki Women," and I believe that the First Nations Child and Family Services Office must look to this framework and become an active partner in ensuring its implementation.

RECOMMENDATIONS

66. **It is recommended that First Nations Chiefs, in collaboration with the New Brunswick Housing Authority, the Canada Mortgage and Housing Corporation and INAC, fund and develop a provincial action plan regarding the housing stock in First Nations communities, with a particular emphasis on ensuring adequate housing for young families and children.**

67. **It is recommended that the restructured Agencies have a clear mandate and adequate resources to implement recommendations and programs in cooperation with women's groups and the non-profit sector supporting the "Strategic Framework to End Violence against Wabanaki Women in New Brunswick."**

68. **It is recommended the Office work with the Agencies, the Province and other community partners on a strategy to address the risk factors which lead to child neglect, including the development of a First Nations version of the "Nobody's Perfect" program, or a similar, culturally-based program.**

69. **It is recommended that the Office, in collaboration with Health Canada and the Department of Health, ensure that social workers in First Nations communities are given the professional, technical and financial tools to conduct culturally-based services that address issues of sexual abuse, drug use, teen pregnancy and pre-teen sexual activity.**

Children and the Law

The relationship between children and law enforcement is not always clear. Traditionally, we seek to shelter young children from difficult but sometimes necessary interventions by law enforcement. I want to address the issues surrounding young First Nations people detained in custodial settings, but I also want to speak more broadly about the role of law enforcement in providing all children with safe, stable environments. When law enforcement is seen as the face of a past colonial oppressor, enforcing the law becomes even more challenging and it is easy for law officers to become disengaged. Yet First Nations children, more than most, need the care and protective services that good policing can offer communities.

Here again our review team heard considerable consternation in First Nations communities regarding the prevalence of crime, particularly the trade of illegal and prescription drugs, but also in relation to domestic violence and sexual abuse. Some people told us that their communities are no longer as safe as they once were, but yet youth continue to enjoy the same liberties that older generations had had, and were therefore exposed to greater risks.

Another troubling finding from our review is the disproportionate incarceration rate of First Nations adults and youth. In New Brunswick, First Nations people make up only 2% of the population. However, in 2006-07, 13% of males and 20% of females on remand in New Brunswick were Aboriginal; of those sentenced, 9% of males and 21% of females were Aboriginal. In total, 8% of those admitted to custody in New Brunswick in 2007-08 were Aboriginal.

Incarceration rates among First Nations youth are barely more encouraging: in some places they are roughly proportional to the number of youth in the population, but they are most often four to five times higher than the population count alone might predict. In 2007-08, Aboriginal youth represented 8% of the total number of youth admitted to custody in New Brunswick.

Aboriginal Youth Incarceration Rates 2005-06	Aboriginal Males	Aboriginal Females
Remand	24 (10%)	2 (3%)
Probation	30 (8%)	35 (7%)
Deferred Custody	2 (2%)	0 (0%)
Open Custody	7 (10%)	2 (8%)
Secure Custody	9 (8%)	2 (8%)

Source: New Brunswick Department of Public Safety.

In light of these troubling statistics, we must concern ourselves with the disproportionately high incarceration rates among First Nations youth and adults and the bearing this has on families and communities. Increased reliance on alternative and community-based sentencing options is an approach worth continuing, but the real solution will come from empowering communities and establishing support systems for family units to address youth misconduct through appropriate and internal interventions and sanctions before mainstream crime and punishment approaches are even necessary. Here again, the focus has to be on prevention.

Furthermore, a significant and targeted effort must be made by law enforcement agencies to eradicate the drug trafficking which has destroyed so many family environments. Children in New Brunswick deserve better. We must act collectively and rapidly to stop these crimes. A sustained effort to build community policing capacity in New Brunswick First Nations, modeled in part on the recent efforts undertaken by Elsipogtog First Nation with the cooperation of the RCMP, is very much needed, particularly in communities in crisis and those plagued by rampant drug abuse.

RECOMMENDATIONS

70. It is recommended that the Agencies, Public Safety Officials, the Department of Justice, the Department of Social Development and others work collaboratively to promote alternative and restorative justice approaches in order to reduce the high incarceration rates among First Nations youth, and invest further in the community sentencing and rehabilitation initiatives that allow communities to set expectations for youth and take responsibility for their rehabilitation and good conduct.

71. **It is recommended that the Agencies, the Department of Public Safety, the Department of Justice, the Department of Social Development and others, in cooperation with First Nations Chiefs and Band Councils, develop community-based support structures for family units in which a child or youth is in conflict with the law.**

72. **It is recommended that the Agencies, Public Safety Officials, the Department of Social Development, the Department of Justice and others work collaboratively to reduce the high incarceration rates among adult First Nations members, particularly with a view towards diminishing the impact of these trends on First Nations children. Consideration should be given to alternative forms of sentencing that, although denunciatory and punitive in nature, are rooted in a holistic, culturally-based reintegration and rehabilitative process.**

73. **It is recommended that First Nations Chiefs and Band Councils build further upon their relationship with the RCMP and that the RCMP, while remaining engaged in the community, renew and improve its resourcing of police services within First Nations communities in order to significantly reduce illegal and prescription drug misuse and to increase community policing initiatives.**

Public and Post-Secondary Education

Hope was excited to go to the big shiny school just across the river from her First Nation community. She had attended a First Nation school from kindergarten to Grade 6 and she was now about to make the big move to the local junior high school. It was only a two-minute bus ride from her home, across the river and up a small hill to the new school. This larger provincial school had organized sports, drama clubs and other student activities that excited Hope, and of course, she hoped to make new friends and learn many new things. She was one of three students from her school who would be integrating into three classes of thirty students each. Hope knew that she would have to study hard and she looked forward to the tryouts for basketball, softball, volleyball, and cross country.

One day in her new school, Hope was asked by her Social Studies teacher to stand up and read to the class from a thin leaflet entitled the "Eastern Woodland Indians." The passage described the tribes as "savages." After reading this aloud to her classmates,

Hope quickly sat down and remained quiet for the rest of the day. Later, she went home and told her mother how ashamed she was and asked if this was true since it was in the school textbook. Hope was lucky to have a strong, proud mother who helped her understand her heritage. Her mother explained to Hope that perhaps someday, the history and heritage of First Nations people would be taught from a First Nations perspective and by First Nations people. With that support and assurance, Hope moved on and was determined to engage herself in her school and complete high school, which she did.

What a difference a short bus ride makes!

Little was said about educational services during our Community Engagement Sessions. The review team tried to engage First Nations youth about the issues involved in transferring from community-based First Nations schools to middle schools and high schools in neighbouring communities. Their reactions were mixed. Some reported feelings of isolation and discrimination, while others indicated that they had integrated well and were pleased to be in a larger school. Unfortunately, when we consider the statistics regarding educational outcomes, we were surprised that a great deal more was not said about this topic. It was also deeply troubling to me and members of our review team that in two of the largest First Nations in the province, children were entering a new school year in makeshift classrooms because one community's school had recently been destroyed by a fire and the other community's school had been condemned due to air quality concerns. If situations like these existed in any other New Brunswick community, from St. Stephen to Saint-Sauveur, I can only imagine how loud and constant the outcry would have been. And yet, the provincial news media were strangely silent on this topic and few parents raised concerns with me without prompting. I can only explain this silence as an indication from parents in these communities that they are struggling with larger issues and that educational outcomes have taken a backseat among their preoccupations. The indicators in terms of student achievement and post-secondary education also paint a discouraging picture.

Statistics Canada's 2006 Aboriginal Population Profile for Fredericton indicates that in a community with two universities, two provincial community college campuses and many other private post-secondary institutions, First Nations youth are 25% less likely than non-First Nations youth to attend school. Within the working population of 25 to 64 year-olds, only 53% had completed some post-secondary education, as compared to 65% of the general population. When the data is broken down further, it appears that the largest number of post-secondary certifications for Aboriginal men is in the trades sector and in college training for Aboriginal women. Looking only at university education, First Nations men in the region are three to four

times less likely to have a university degree than men in the general population (9% as opposed to 31.5%), while 17.5% of First Nations women in the Fredericton region have a university degree, compared to 31.2% of women in the general population.

These statistics are perhaps not surprising when one considers the provincial school achievement records for First Nations children today. The provincial school dropout rate for Grades 7 to 12 was 2.4% during 2007-2008. For the same time period, the dropout rate for First Nations students (living on reserve) attending public school was 8.6%. This number only takes into account the number of students who commenced the year; it does not include all the students who failed to attend at all. Overall, Aboriginal children who are attending schools both on- and off-reserve are struggling, scoring significantly lower than their non-Aboriginal peers on standardized tests.

GRADE 2 READING COMPREHENSION ASSESSMENT: ENGLISH

Category & Location of School	Below Appropriate Level	Strong Achievement
Provincial	23%	21.4%
First Nations, Off Reserve	37%	5.5%
First Nations, On Reserve	44.2%	4.7%

Source: New Brunswick Department of Education.

GRADE 2 WRITING ASSESSMENT: ENGLISH

Category & Location of School	Below Appropriate Level	Strong Achievement
Provincial	40.6%	5.2%
First Nations, Off Reserve	63%	4.1%
First Nations, On Reserve	66.3%	1.2%

Source: New Brunswick Department of Education.

At the Grade 4 level, students are tested on their English comprehension and writing skills. There is a decline in desired outcomes across the board, but overall, First Nations children who live on reserve perform worse than First Nations children who live off reserve and worse still

than the general population. In Grade 4, none of the on- or off-reserve First Nations children showed strong achievement on provincial test scores, while 7.1% of children in the general population did. In reading comprehension, 2.9% of off-reserve First Nations children and none of the on-reserve children showed strong achievement. English proficiency is tested again in Grade 7 and Grade 12; the tables below show that the trends outlined above only worsen throughout the school years.

GRADE 7 LITERACY ASSESSMENT: READING

Category & Location of School	Below Appropriate Level	Strong Achievement
Provincial	34.2%	11.9%
First Nations, Off Reserve	54.3%	3.1%
First Nations, On Reserve	57.1%	0%

Source: New Brunswick Department of Education.

GRADE 7 LITERACY ASSESSMENT: WRITING

Category & Location of School	Below Appropriate Level	Strong Achievement
Provincial	53%	0.7%
First Nations, Off Reserve	79.5%	0%
First Nations, On Reserve	85.7%	0%

Source: New Brunswick Department of Education.

GRADE 12 ENGLISH LANGUAGE PROFICIENCY: READING

Category & Location of School	Below Appropriate Level	Strong Achievement
Provincial	43.5%	17.6%
First Nations	66.1%	3.6%

Source: New Brunswick Department of Education.

GRADE 12 ENGLISH LANGUAGE PROFICIENCY: WRITING

Category & Location of School	Below Appropriate Level	Strong Achievement
Provincial	32.9%	0.9%
First Nations	50.8%	0%

Source: New Brunswick Department of Education.

In recent months, much has been done in New Brunswick to address the lag in educational achievement shown by First Nations children. In my view, the First Nations Child and Family Services Office will have to show great leadership to ensure that all agencies and frontline social workers keep educational outcomes in mind as they intervene with children in care and children needing assistance. This will require cooperative and multidisciplinary approaches, such as those promised by the Province through its Integrated Service Delivery Framework.

Research on this matter suggests that for First Nations children to achieve academically, they need a curriculum that will engage them in their educational pursuits and will instill pride in themselves and in their culture. One of the greatest discoveries our project team made during the course of the review is the Metepenagiag Heritage Park, an interpretive museum of Mi'kmaq culture that is nestled on the shores of the Little Southwest Miramichi. The trilingual museum features a high-tech video history of the Wabanaki people, interactive archeological and historical displays in Mi'kmaq, English and French, a trail through the woods to the riverbanks where Mi'kmaq people have been gathering for three thousand years, and an actual birch bark wigwam. I recommend that all New Brunswick school children be given the opportunity at some point in their schooling to visit this important interpretive centre. By exploring these attractions and speaking first hand with elders and community members who remain connected to the land, the river and each other, school children will learn to appreciate the cultural diversity that exists in New Brunswick and the importance our province places on maintaining minority cultures, particularly those of the people indigenous to our region and which exist nowhere else in the world.

It is extremely important that children from linguistic and cultural minorities be given the opportunity to learn and celebrate their ancestral and cultural traditions, and efforts should be made to educate all professionals in the province about the needs of First Nations children in this respect. Special programs and measures are required to actively promote the participation of First Nations children in extracurricular cultural programs and learning opportunities that are specific to their identities, but also to ensure their integration into school life. This is the challenge which defines Canada: the search to build a community of communities, a place

where each can contribute to and be a part of the larger whole without losing pride in their place, identity or culture.

To this end I recommend that INAC, the Province and the First Nations fund a Heritage Language Mentor program which would allow deserving First Nations post-secondary students to complete their educational programs while working part-time in First Nations and public schools as cultural and language mentors at the grade school and high school levels. I recommend further that special efforts be made to ensure that every community benefit from the services available from graduates of the Native Language Immersion Teaching Certificate Program at St. Thomas University and others like it.

I am encouraged by the Province of New Brunswick's recent announcement regarding the post-secondary retention and recruitment programs aimed at raising the number of Mi'kmaq and Maliseet graduates. Similar programs have been piloted in a number of campuses of the New Brunswick Community College system, but not all campuses have similar programs and those that do have only committed to a short-term pilot. All such programs need to be continued and maintained over the medium-term to ensure that their goals are met. Moreover, the Province should help ensure the success of these initiatives by measuring both degrees granted and corresponding job placements for First Nations graduates.

The establishment of a new Office of First Nations Perspectives within the Department of Education is also very encouraging. This new work unit has already undertaken several promising initiatives and direct investments in Band-operated schools and promises to do much more over the next year in literacy and numeracy support, transition to Kindergarten, online Aboriginal languages study, leadership and mentoring programs for adolescents and more. First Nations communities and the Province have reached a new tripartite agreement regarding education which calls for a tuition reinvestment initiative by which 50% of the tuition costs for First Nations students schooled off-reserve will be reinvested directly into program enhancement for First Nations students. However, there is a risk that this program may have the perverse effect of exacerbating a problem of declining enrollment in Band-operated schools.

New Brunswickers know full well the benefits that minority language communities derive from control and management of their own educational institutions and mother tongue medium instruction. Every effort should be expended in the short- and medium-term to reinforce Band educational services in these areas. Unfortunately, the current reality is that only seven communities have Band-operated schools of any kind. These seven schools serve 722 students combined, compared to the 1,608 students who are schooled off-reserve in public schools. New investments by public school districts to enhance programs for First Nations students are

needed and welcome, but this should not detract from the priority goal of keeping kids in schools in their communities and learning in their native language whenever possible.

RECOMMENDATIONS

74. **It is recommended that the Department of Education, in collaboration with First Nations, revise the grade school, middle school and high school curriculums to ensure that First Nations history (including pre-colonization history, the colonial period, treaties, the legacy of the residential school system, land claim settlements and Aboriginal rights cases) are taught as part of the curriculum in all provincial schools.**

75. **It is recommended that INAC, the provincial Department of Education and First Nations education authorities undertake further study to ensure that First Nations communities develop increasing capacity to provide educational services to their own children in their own communities and as much as possible in their native languages.**

76. **It is recommended that the Department of Education, First Nations Education Authorities and School District Councils collaborate to ensure that best practices surrounding participation in extracurricular activities (such as school bands, choirs, drama clubs, debating clubs, sports teams, student groups, student councils and movements such as Right to Play) are as culturally sensitive and inclusive as possible so as to promote and raise First Nations students' participation at all levels and to help prevent racism in New Brunswick schools.**

77. **It is recommended that the Province of New Brunswick collaborate with all School Districts and the Metepenagiag Heritage Park to devise a plan by which every school child within the province will visit the Heritage Park at one point during his or her schooling, with appropriate co-curricular activities and lesson planning.**

78. **It is recommended that First Nations and provincial public schools develop programs to ensure that the transition of First Nations children from First Nations schools to the provincial school system is as smooth as possible, that bullying and racist conduct of any kind is prevented and that a positive learning environment is nurtured for every student.**

79. It is recommended that the First Nations develop a model based on Eel Ground School, which relies on the use of technology, videos, drama and acting as means of engaging First Nations youth in active learning about their culture and about social issues such as substance abuse.

80. It is recommended that INAC, Heritage Canada and the Province of New Brunswick create a Mi'kmaq and Maliseet Heritage Language Mentor Program through which deserving Mi'kmaq and Maliseet youth would be offered post-secondary scholarships to perfect their language skills and transpose those language skills to children in First Nations and provincial public schools.

81. It is recommended that the Office, INAC and the New Brunswick Aboriginal Affairs Secretariat work with all New Brunswick Bachelor of Social Work, Laws, Psychology, Criminology, Nursing and Education programs to incorporate more First Nations perspectives and awareness training in these programs; to promote awareness about residential schools, the Sixties Scoop, and the generational impacts of these policies in First Nations communities today; and to ensure that New Brunswick professionals are aware of First Nations cultures, issues and realities, particularly as they affect children.

Youth Leadership, Sports and Leisure

In every First Nation the review team and I visited, the children and youth invariably spoke to us about the lack of sports and recreation programs in their communities. They talked to us about the drug culture and their fear that their peers turned to drugs because there was nothing else to do. The lack of transportation to urban centres where services and opportunities were more readily available was also raised repeatedly as a concern.

As the Child and Youth Advocate, I have taken pains over the past two years to encourage policy-makers in the province to pay closer attention and to take better measure of the opportunities and activities in which children and youth are involved in outside of their formal educational pursuits. How much screen time do children and youth engage in per day and month, be it television, movies, computer use, video games or online social networking? What about telephone usage and time spent texting? How many hours of homework are children doing? How much physical activity do they undertake each day? What about other cultural or leisure activities, like dance, music, drama, and visual arts? How many volunteer hours do they contribute? The Department of Wellness, Culture and Sport has begun to collect some interesting data on these topics through its New Brunswick Student Wellness Survey. However,

this survey does not collect data regarding First Nations status or cultural affiliation and therefore cannot be broken down or analyzed through this lens.

During our conversations with First Nations youth, it was encouraging to note how natural leaders came forth to give voice to their own concerns and those of their peers. In the messages conveyed, however, I noted a sense of disempowerment. One of the suggestions which held great traction with youth was the revival of the Indian Summer Games. Based on the more recent success of the Jeux de l'Acadie and the importance of that process in building a sense of pride and identity among Acadian youth in the Maritimes, I am very confident that the revival of the Indian Summer Games is an ideal way to develop leadership and resilience among First Nations children and youth. INAC should work with Heritage Canada and the Maritime Provinces to ensure that First Nations children enjoy the same benefits and opportunities as are made publicly available to Acadian minority youth in this respect.

Beyond this public investment in promoting "sound minds in sound bodies," I believe that First Nations leaders should do more to enhance opportunities for nurturing and developing leadership skills among First Nations youth. This could include youth exchanges between First Nations in Canada to encourage dialogue, mentoring and peer-to-peer learning. While great benefit could be had from youth exchanges among First Nations communities, particularly within Mi'kmaq and Maliseet communities, we also have to actively promote intercultural dialogue and exchanges between First Nations youth and their peers in the non-Aboriginal community. Ensuring that First Nations youth are active participants in leadership development programs is an important first step in restoring balance within our larger community. Dialogue NB, la Fédération des jeunes francophones du Nouveau-Brunswick, the New Brunswick Youth Strategy and 21inc all have great experience in these matters and could play leading roles in bringing about the required changes, but Cadets Canada, Scouts Canada, the Girl Guides of Canada, the Duke of Edinburgh's Award Program, the YMCA and many other sports, dance and music associations can be called upon to do their part as well.

Of course, these developments will only thrive if First Nations leaders themselves make responsible and adequate investments in programming and infrastructure for children and youth. It is a matter of establishing clear priorities. In some First Nations communities, such as Eel River Bar and Elsipogtog, children have access to facilities that children in municipalities of similar size throughout the province can only dream of having. This is because the community and its leadership have chosen to make and maintain the level of investment needed to give children better opportunities. Unfortunately, in other communities, what were once recreation centres have been converted into gambling halls, leaving the children and youth with no places to gather, play sports or engage in organized activities. The First Nations Child and Family Services Office should play a key role in promoting adequate, child-centric infrastructure and

program development in all First Nations communities and should work with the Band Councils to establish clear priorities in this area.

RECOMMENDATIONS

82. **It is recommended that the New Brunswick Aboriginal Affairs Secretariat, in collaboration with the New Brunswick Community Non-Profit Organizations Secretariat and program deliverers such as the Canadian Red Cross, the YMCA and others, develop a youth leadership program for First Nations youth, based on language and culture promotion and preservation, intercultural dialogue and civic participation, and which will actively promote and celebrate positive First Nations role models.**

83. **It is recommended that First Nations Chiefs and Councils, in collaboration with INAC, Heritage Canada and the Department of Wellness, Culture and Sport, support the revival of the New Brunswick Indian Summer Games as an annual celebration involving cultural and sporting competitions between First Nations youth.**

84. **It is recommended that Dialogue NB be provided with program funding to develop a permanent Mi'kmaq and Maliseet dialogue forum as an adjunct to their official languages mission, aimed at promoting dialogue and school-based exchanges between Mi'kmaq and Maliseet children in New Brunswick, Quebec, Maine, Nova Scotia and Prince Edward Island, and also between New Brunswick First Nations children and their peers in schools around the province.**

85. **It is recommended that the New Brunswick Aboriginal Affairs Secretariat, in collaboration with INAC, develop a pilot program to ensure that First Nations children living on reserve have access to adequate sports, recreation and leisure facilities.**

Language and Culture

Joe was born to unwed teen parents. His father was a member of a New Brunswick First Nation and his mother was non-Aboriginal. During the early part of his life, Joe and his parents lived on reserve where Joe was surrounded by family, including his paternal grandparents. But when Joe was around four years old, his parents separated and his mother was asked to leave the community as she was not a First Nation member.

When Joe entered school, he immediately began having problems. Between kindergarten and Grade 8, he was often suspended from school due to his disruptive and violent behavior. During this time, Joe had very little contact with his father or his father's family, and he quickly became a very angry, aggressive child. In Grade 8, he was permanently suspended from school. Joe and his mother were provided with teaching assistants, relief weekends and support workers, but it was all becoming too much for Joe's young mother to handle.

Joe became more and more aggressive towards his mother and other family members, and was subsequently placed in foster care. His psychiatrist diagnosed Joe with Asperger syndrome and prescribed him medication. Over the next two years, interventions were held to get Joe back in school and to help him to rebuild his relationship with his father and his father's family. Joe began attending an alternative school, but he still struggled with anger and violence and eventually his foster home placement collapsed.

Joe's paternal grandparents invited him to live with them, so Joe returned to his First Nation community. Joe has been living with his grandparents for the past two years and has never shown any violence towards them. He is currently in Grade 11 in a regular school, which he has attended daily for the past two years without ever being suspended. Joe has regular visits with his mother and his other siblings, and has a much better relationship with both sides of his family. He no longer sees a psychiatrist and is not on any medication. Joe is a new child. He hunts and fishes on a regular basis with his father and other relatives. He feels at home now in his community, a home that he always knew was there.

I come now, in the final few pages of this report, to areas of recommendation which I consider the most fundamental and critical among all the work and all the recommendations outlined above. I am convinced that what we do in terms of language and cultural preservation and in engaging families and communities as solution-providers will determine the success of all our other efforts. Ernest Renan, a French philosopher whom many regard as the father of nationalism, once said that a nation is first and foremost a human grouping of individuals with a

collective will to live together. Beyond race, religion, a common history, territory or geography, it is, in Renan's view, the collective desire to live together which makes a nation. And among all the attributes of nationalism which help form national identities and which give rise to this collective desire, language is without a doubt the most central, powerful and unifying value.

In Canada, we have nurtured a dream which some may consider foolhardy and unattainable. We have built this country on the recognition of not one but two official languages and on a policy of multiculturalism which does not ask new immigrants to leave their linguistic and cultural identities at the door. We celebrate linguistic diversity in Canada and it is this value that in large part defines us as a people and a nation. What then is our responsibility to the rich linguistic diversity that is indigenous to our part of the world? In my view, we owe it to ourselves and to the world to preserve and promote all the indigenous languages spoken in this land.

This is indeed an incredible challenge and our success will be determined in large part by the collective will of the various First Nations who have kept these linguistic communities alive from generation to generation. It should not, however, be determined by the impacts of a colonial past and former policies of assimilation and acculturation. The weight of that history is still very burdensome today, and First Nations people in New Brunswick need to know that other New Brunswickers stand shoulder-to-shoulder with them in their efforts to rekindle the flame that has kept their songs and stories alive to this day. This is something that needs not only to be said, it must be demonstrated in actions and deeds.

Mi'kmaq and Maliseet are dying languages. Maliseet, or Wolastoqiyik, has almost disappeared from the St. John River Valley. According to Statistics Canada, the number of New Brunswickers who report Maliseet as their mother tongue diminished from 860 in 2001 to 490 in 2006.[11] In 2006, only 125 people reported Maliseet as the language most often spoken at home, and only 1,025 reported speaking Mi'kmaq daily in their homes.[12] The 2006 data indicates that only 20% of Aboriginals in New Brunswick have some knowledge of their language, that 18.1% claim an Aboriginal mother tongue and that only 8.7% use an Aboriginal language most often at home.[13] The native speakers of Mi'kmaq and Maliseet are quite literally dying off as we speak. The hope

---

[11] Statistics Canada. <http://www40.statcan.gc.ca/l01/cst01/demo38b-eng.htm>.

[12] Statistics Canada. <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/dp-pd/tbt/Rp-eng.cfm?LANG=E&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=0&GID=771240&GK=0&GRP=1&PID=91872&PRID=0&PTYPE=88971,97154&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2006&THEME=70&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=>.

[13] Statistics Canada. <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-594/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=PR&Code1=13&Geo2=PR&Code2=01&Data=Count&SearchText=New%20Brunswick&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&GeoLevel=&GeoCode=13>

for the future of these language groups, and I would argue for the future of these communities, lies in teaching more First Nations children and adults how to speak their language.

There are examples of other Aboriginal cultures that have revived their languages from the near brink of extinction. If the Maori in New Zealand can do it, then surely we in New Brunswick, with all our experience in second language learning, can meet this challenge also. My hope is that every First Nations man and woman in this province will take it upon themselves to learn their language and to teach it to a child they know. I firmly believe that it is only in taking individual responsibility for this that we can succeed, and ownership of the solutions must be individual and communal. That is why I am recommending that a public engagement process for the preservation and promotion of Mi'kmaq and Maliseet languages be fully supported by the Province and by the federal government, whereby communities can identify the solutions required and governments can respond to implement these strategies.

Jacques Ellul, a French philosopher from the last century, stated that poetry is born from longing and absence.[14] Many nations in their darkest hours take heart from the voice and vision of their artists. In order to overcome the ravages of colonialism, artistic and cultural revivals are critical first steps in reclaiming identity. I can think of one recent initiative in New Brunswick that promises to be transformational in the lives of many young children and which would be of particular benefit to First Nations youth. In October 2009, the New Brunswick Youth Orchestra, with the support of the Province, launched a free musical education program in School District 2 aimed at combating poverty and ending social exclusion. The El Sistema program, which is the first of its kind in Canada, is based on the success of the Venezuelan youth music movement founded by Jose Antonio Abreu thirty-five years ago. Abreu's mission has been to give children a purpose and a goal that will instill pride in them and will ultimately benefit not only the children but their families and communities as well. Abreu has said,

> "From the minute a child is taught how to play an instrument, he's no longer poor. He becomes a child in progress heading for a professional level, who'll later become a full citizen. Needless to say that music is the number one prevention against prostitution, violence, bad habits and everything degrading in the life of a child."[15]

The Cambiata Centre in Moncton is now providing musical instruction to nearly fifty children for up to three hours a day, five days a week. There is no registration fee; parents only have to ensure that their child is present and ready to learn. Many parents were drawn to the program because of its unbeatable price, and they have come away with a new sense of pride in their

---

[14] Jacques Ellul, « L'amant avec l'objet aimé n'écrit point de poèmes. Lorsque la plénitude est là que pourrait-on y ajouter...La poésie nait comme fruit de l'absence et du déchirement. »

[15] <http://blog.ted.com/2009/02/_weve_transcrib.php>.

children's accomplishments. While the program is only a few months in, educators say that they have seen marked progress in the resiliency, sense of purpose and application of effort in a number of children.

My question is: why have INAC, district officials and the Province not thought to make this program available to First Nations children? The program in Moncton started with an orchestral strings program, and before they received their instruments, the children were asked to build a paper orchestra. The children's paper maché instruments taught them how to hold and care for their real instruments and to respect the work that goes into making them. These are the same lessons a First Nations child would hear when he or she is taught to make a drum. What better way could there be to bring our children and communities together than to make music together?

We need to make more dedicated efforts to record and celebrate the cultural history and traditional teachings of the Mi'kmaq and Maliseet people before more of their songs and stories are lost. We also need to promote and encourage new artistic and cultural production to sustain the life and vibrancy of these cultures and ensure that they do not merely become matters for academic or historical inquiry, but instead remain living means of communication and sharing human experience within our community.

RECOMMENDATIONS

86. It is recommended that the First Nations Chiefs and Councils, St. Thomas University, the New Brunswick Aboriginal Affairs Secretariat, INAC and the Province of New Brunswick develop a provincial public engagement process to determine collectively what strategy must be implemented in the next two years to preserve and promote the Mi'kmaq and Maliseet languages, with a particular emphasis on the development of a long-term plan to reverse the losses and imminent threat to the Maliseet language.

87. It is recommended that the federal and provincial governments each contribute significant funds dedicated to the preservation and promotion of the Mi'kmaq and Maliseet languages.

88. It is recommended that Heritage Canada and the Province fund a Mi'kmaq and Maliseet web-portal to archive, document and record First Nations history and culture in our province and also to promote and encou ge the development of

new artwork, stories, songs, creative writing and new media productions, submitted by New Brunswick First Nations members.

89. It is recommended that INAC, Heritage Canada, the Province of New Brunswick, the Department of Education and the School District authorities extend the pilot of the New Brunswick Youth Orchestra's "El Sistema" program, which is aimed at promoting social development through music education, to school districts serving First Nations children, and to promote First Nations children's participation in an adapted and culturally enriched version of the program.

The Role of Families, Communities and the Non-Profit Sector

Chandler was born to a young First Nations woman with addiction problems. His parents lived together for a short period of time, but their relationship deteriorated and his mother later became involved in another relationship. The environment in which Chandler lived was at times hazardous and neglectful. Child protection services became involved with the family and Chandler was soon made a permanent ward of the Minister of Social Development. He has since lived with a foster family who maintains contact with his mother and biological family.

At the age of two and a half, Chandler began attending the Head Start program with all the other children in his First Nations community. However, Chandler was not like the others: he did not make eye contact or use language, and only made sounds to communicate. He was unable to feed himself or to listen during story time, and he became extremely agitated if the teacher took away his favourite toy.

Chandler was referred to an occupational therapist who made the following comments in the initial assessment: "Chandler appears very restless, he is unable to sustain his attention, very limited in understanding verbal language, no awareness of danger, very little interaction with children." Chandler was also assessed by a psychologist who noted that the boy showed signs of developmental delay, Pervasive Developmental Disorder, Attachment Disorder and Fetal Alcohol Spectrum Disorder.

For the next two years, occupational therapy services were provided to Chandler in a team approach by his family, foster family, daycare workers and social worker. Regular follow-up was done by the occupational therapist, and a one-on-one intervener worked with Chandler at daycare five days a week. With the stability, routine and structure provided to Chandler, those around him began to notice positive changes. Further

assessments were done a year later with a Speech Pathologist who established a communication program for Chandler that was implemented at daycare and at home.

At the age of four, Chandler was attending a pre-school program in the community, accompanied by his intervener. The occupational therapist evaluated him again, and noted that Chandler was able to complete fifty percent of the tasks expected of a four year-old and that he had made great improvements over the past year in all areas of development.

In September 2009, Chandler entered kindergarten at the elementary school with his intervener. On his first report card, he exceeded expectations for his writing skills. Chandler remains a very high-energy child who is talkative, inquisitive, loving and tender, and he is enjoyed by everyone who surrounds him.

Early detection of Chandler's condition was imperative for reaching his developmental milestones. It must be noted that the commitment of Chandler's intervener and foster family is the base of his success. Because he had the support of a team who had the freedom to develop a specific program for him, Chandler has been given a better chance at life.

The final chapter in this report deals with the role of families, communities and the non-profit sector. In various sections above, we have seen that a new foundational agreement is needed to divide responsibilities and share accountability for First Nations child welfare between the three levels of government – provincial, federal and First Nations. These three levels of government should be responsible for legal accountability, financial accountability and service delivery, and progress on all these fronts should be measured and sustained, supported by a framework agreement that does not need to be endlessly renegotiated. But beyond all these efforts, our political leaders would do well to remember that from the child's perspective, the true moral accountability for their well-being rests with their parents, their families and their community.

As humans, we hold as a universal truth that parents have the primary responsibility for the upbringing and development of their children.[16] As our children look to us with the eyes and

---

[16] As set out in Article 18 of the Convention on the Rights of the Child: "1. States Parties shall use their best efforts to ensure recognition of the principle that both parents have common responsibilities for the upbringing and development of the child. Parents or, as the case may be, legal guardians, have the primary responsibility for the upbringing and development of the child. The best interests of the child will be their basic concern."

weight of future generations, and with the features and characteristics of their ancestors, their gaze, their questions and their understanding is directed first and foremost at Mom and Dad.

It is crucial that interventions aimed at protecting children be timely and directed principally at assisting parents to meet their legal and fiduciary obligations. When a child is removed from their parents' care, we must take measures to maintain family ties so as to minimize repercussions upon the child. In our efforts to assist any First Nations parent whose family may benefit from intervention, we need to ensure that the assistance is provided, as much as possible, from their peers and their community so that the interventions are not merely "culturally appropriate," but that they are in fact culturally-based. Interventions must be a reflection of the community's standards, as well as the legal standards of care imposed on parents and guardians of children.

As troubled as I am by the findings and conclusions to which I have come throughout this review, I take solace in the fact that we have made significant progress in New Brunswick in dealing with First Nations child welfare over the past thirty years. We have moved from a past based on cultural conflict and assimilation, to a present which is respectful of cultural differences and the need for autonomy and self-determination in building our diverse communities. As in many families, after a period of conflict or struggle, there is an awkward silence and unease that sets in. The danger that I have noted above is the disconnection between our communities in spite of the fact that we are increasingly commingled. We have agreed in principle to be better neighbours and respectful of our differences, but the shame and hurt on either side has generally had the effect of reinforcing the ignorance that was at the root of the old colonial conflicts.

As I travelled throughout First Nations communities in New Brunswick this past year, I was impressed to learn how genuinely unique, welcoming and distinct they are, and I was encouraged to see the extent to which ancestral First Nations values and traditions have been maintained and were taking root again in otherwise modern and forward-looking communities. What troubled me, however, was the lack of any involvement or presence of the province's non-profit and business sectors. Other than a few church spires, there was nothing I could see to connect these communities with the "caring communities" I find all around New Brunswick: no Kiwanis Clubs or Royal Canadian Legion halls, no women's leagues or YMCAs, and no Boys and Girl Clubs, Boy Scouts or Girl Guides. There were no offices of the Lung Association, Arthritis Society or Red Cross, although some signs attested to outreach activities. There were no universities, hospitals or institutions of any size serving the broader community, except for a few bingo halls and the Metepenagiag Heritage Park, which I have come to count as one of New Brunswick's best kept secrets.

Essentially, I think what is missing from these New Brunswick communities is New Brunswick. Of course, I did not expect to find the quintessential New Brunswick in Mi'kmaq and Maliseet territories, and nor should anyone. The whole rationale of our First Nations reservation system (if there is any sense to it today at all) is to set aside places for First Nations people where their cultures can be preserved. At the same time however, the shock for which I was not ready was the total lack of any sign that New Brunswickers care about these communities the way we do about all the other towns, villages and hamlets that dot our rural landscape.

While there is a great need today to be very respectful of the autonomy and drive for self-government among First Nations, we must not disengage from one another. We can achieve solidarity while maintaining respect for our differences. The challenge I put out to New Brunswick's business community and non-profit sector is to invest in the welfare of First Nations children and their communities. Obviously the drive for a renewed investment by the non-profit sector must come from First Nations communities themselves, but what I am hearing is that the invitation is there. What is needed now is for people of goodwill to come together and work through the challenges identified by First Nations communities.

The Province of New Brunswick has recently created a new secretariat to place increased emphasis on harnessing the power for good that exists within the province's non-profit sector. I believe that the First Nations Child and Family Services Office should work hand-in-hand with the New Brunswick Community Non-Profit Organizations Secretariat to find ways to fill the void that years of ignorance have left between our communities.

I recognize also that there is something more that can be done on an individual level and by the business community in this province to help redress the glaring inequities in child welfare outlined above. What we need is a renewed commitment to equal opportunity for First Nations children in New Brunswick. Governments are, I believe, ready to do their part, but all of us can and must contribute as well. Many individuals have come to me over the past few months and asked quietly what needs to be done. There is a thirst and a yearning in the non-Aboriginal community for more proactive engagement. That is why I am recommending and am personally committed to the creation of a First Nations Children's Futures Fund in New Brunswick which will capitalize on the goodwill of individual New Brunswickers and corporate leaders. This will lead to new investments in infrastructure, programs and opportunities for First Nations children in our province.

Furthermore, I am strongly recommending that the Province of New Brunswick adopt a progressive and meaningful interpretation of Jordan's Principle. Moving forward, when a child in New Brunswick is in need of services, it should not matter whether they are First Nations or not, whether the services required are payable by the Province or the federal government or by one provincial department or another: if the services are demonstrably needed and legally

available, they should be provided expeditiously to the child or his or her family by the agency of first contact and officials can sort out afterwards which of them is responsible for the costs.

If the recommendations in this final section can be implemented fairly, all the other recommendations will become far more manageable. The focus on families and communities, and on working together in accordance with a principle that places the child's needs at the centre of all our actions, is the key to our success.

RECOMMENDATIONS

90. It is recommended that the First Nations Child & Family Caring Society of Canada's "Caring Across the Boundaries" workshops be evaluated and rolled out by the New Brunswick Aboriginal Affairs Secretariat, the Child and Youth Advocate and the New Brunswick Community Non-Profit Organizations Secretariat to ensure that First Nations child welfare disparities are understood by New Brunswick non-governmental organizations.

91. It is recommended that a high-profile public education campaign be undertaken to reinforce positive parenting roles in First Nations communities and which recognizes the parents' joint and primary role in the development and education of their children, as proclaimed by the UN Convention on the Rights of the Child.

92. It is recommended that INAC and the Province reach an agreement prior to September 1, 2010 on how to implement Jordan's Principle in New Brunswick, recognizing that all children should have timely access to necessary and publicly available services. The agreement should include a reliable dispute resolution mechanism to resolve disputes between departments or between the federal and provincial governments.

93. It is recommended that a First Nations Children's Futures Fund be created with a Board of Directors led by private sector donors and with the mission of supporting opportunities for recreation, sport and cultural development; heritage and language retention; and leadership development among First Nations children in New Brunswick.

Conclusion

I am thankful for having had the opportunity to meet first-hand so many Mi'kmaq and Maliseet people through this review, to listen to their concerns and to try to give voice to the needs of their children and youth. Essentially, what is being asked for here is exactly the promise to which New Brunswick committed itself nearly fifty years ago: the promise of equal opportunity.

I find it encouraging that what emerges clearly from the Mi'kmaq Creation Stories excerpted above are universal teachings found also in the commitment to the equality of rights. Glooscap learns on his journey to respect every voice and every living thing, with particular regard for the voices of elders, children, youth and women. These are teachings that white men, and First Nations men also, have not always heeded as well they might. My hope is that the voice of children will help us make a new start, remind us of these teachings and of the need to keep them constantly in mind as we strive, hand-in-hand, to build communities respectful of the human spirit and the equal human dignity of all.

Roadmap

June 1, 2010

- Establishment of the transition team responsible for blending eleven agencies into three
- Creation of the First Nations Children's Futures Fund
- Roll-out of the Caring Across the Boundaries workshops

September 1, 2010

- Incorporation of the First Nations Child and Family Services Office
- Implementation of the Public Engagement Initiative on the preservation and promotion of Mi'kmaq and Maliseet languages
- NB Families system rolled out and piloted in three existing child and family services agencies
- Regulations adopted under section 143 r) of the *Family Services Act* defining the roles of the community social services agency
- Establishment of a First Nations Child and Family Services unit within the Department of Social Development
- Formal recognition of Jordan's Principle by INAC and the Province

December 1, 2010

- Establishment of the Elders Council
- Establishment of the Advisory Councils
- Locations of the Office and the Agencies determined
- Finalization of the human resource plan
- Hire of an Executive Director for the Office

February 1, 2011

- Federal-Provincial-First Nations agreement on services to non-status children on-reserve and status children off-reserve
- New Tripartite Agreement on child and family services reached and ratified
- Finalization of revised provincial child welfare standards incorporating culturally-based First Nations practice standards

April 1, 2011

- Agency staff hired and trained
- Office staff hired and trained
- New prevention-based funding agreement in place
- New Office and Agency offices furnished and equipped with required hardware and software

Bibliography

Aboriginal Healing Foundation Research Series. "From Truth to Reconciliation: Transforming the Legacy of Residential Schools." 2008 <http://www.ahf.ca/publications/research-series>

American Indian Studies Center, University of California. What Can Tribes Do? Strategies and Institutions: American Indian Economical Development. Ed. Stephan Cornell and Joseph P. Kalt., undated.

Bennett, M. and Blackstock, Cindy. "Literature Review and Annotated Bibliography Focusing on Aspects of Aboriginal Child Welfare in Canada." Winnipeg, MB: First Nations Research Site, Centre of Excellence for Child Welfare, 2002. <http://dev.cecw-cepb.ca/files/file/en/RevisedLitReview.pdf>

B.C. Centre of Excellence for Women's Health. "Maternal and Infant Health and the Physical Environment of First Nations and Inuit Communities: A Summary Review." April 2009. <http://www.pwhce.ca/pdf/AborigMaternal_environment.pdf>

Blackstock, Cindy and Trocmé, N. "Community-based child welfare for Aboriginal children: Supporting resilience through structural change." Pathways to resilience: A handbook of theory, methods and interventions. Thousand Oaks, CA: Sage, 2005. <http://dev.cecw-cepb.ca/files/file/en/communityBasedCWAboriginalChildren.pdf>

Blackstock, Cindy, et al. "Reconciliation in Child Welfare: Touchstones of Hope for Indigenous Children, Youth and Families." 2006. <http://www.fncfcs.com/docs/Touchstones_of_Hope.pdf>

Centre for Research on Children and Families. "National Child Welfare Outcomes Indicator Matrix." June 2009 < http://www.cecw-cepb.ca/sites/default/files/publications/en/NOM_Sept09.pdf>

Coates, John. "On the Present and Future Needs for First Nation Social Workers in the Maritime Provinces." October 2003.

First Nations Child and Family Caring Society. "Understanding the Overrepresentation of First Nations Children in Canada's Child Welfare System: An Analysis on the Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect." 2006. < http://www.cecw-cepb.ca/node/606>

First Nations Child and Family Caring Society. "Wen:de: We are Coming to the Light of Day." Ottawa, ON, 2005 <http://www.fncfcs.com/docs/WendeReport.pdf>

First Nations Child and Family Caring Society. "Community Based Child Welfare for Aboriginal Children: Supporting Resilience through Structural Change." 2004 < http://www.cecw-cepb.ca/node/576>

First Nations Child and Family Caring Society. "Promising Practices in First Nations Child Welfare Management and Governance." Undated. <http://www.fncaringsociety.com/docs/Touchwood_Agency.pdf>

Gough, P., Blackstock, Cindy and Bala, N. "Jurisdiction and funding models for Aboriginal child and family service agencies." CECW Information Sheet #30E, 2005. <http://dev.cecw-cepb.ca/files/file/en/JurisdictionandFunding30E.pdf>

Gough, P., et al. "Pathways to the overrepresentation of Aboriginal children in care." CECW Information Sheet #23E, 2005. <http://dev.cecw-cepb.ca/files/file/en/AboriginalChildren23E.pdf>

Government of Canada. Interjurisdictional Review, Government Support of Indigenous-run child and Family Services Agencies. February 2006.

Harris, Barbara, Russell, Mary and Gockel, Annemarie. "The Impact of Poverty on First Nations Mothers Attending a Parenting Program." The First Peoples Child and Family Review. Vol. 3, No. 3. (2007): 21-30.

Hart, Michael Anthony. Seeking Mino-Pimatisiwin: An Aboriginal Approach to Helping. Winnipeg: Fernwood Publishing, 2002.

Howlett, Carolyn. The Story of Child Welfare in New Brunswick. March, 2002.

Lepage, Pierre. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Aboriginal Fact and Fiction. Quebec: Biblothèque Nationale du Quebec, March 2005.

Lewy, Laurel. "Child Welfare and Aboriginal Helping Systems in New Brunswick 1945-1967." Paper submitted to the New Brunswick and Atlantic Studies Research and Development Centre Conference at St. Thomas University, Fredericton, New Brunswick. June 2007.

MacDonald, Nancy and MacDonald, Judy. "Reflections of a Mi'kmaq social worker on a quarter of a century of work in the First Nations child welfare." The First Peoples Child and Family Review. Vol. 3, No. 1. (2007): 34-45.

McShane, Kelly E. and Hastings, Paul. "Culturally Sensitive Approaches to Research on Child Development and Family Practices in First Peoples Communities." The First Peoples Child and Family Review. Vol. 1, No. 1. (2004): 33-48.

Morellato, Maria. Aboriginal Law since Delgamuukw. Aurora: Canada Law Book, 2009.

Province of Manitoba. Final Report: Factors that Contribute to Positive Outcomes in Awasis Pimicikamak Cree Nation Kinship Care Program. Undated.

Province of New Brunswick. "A Choir of Voices" Poverty Reduction Public Engagement Report. June 2009

Province of New Brunswick. Oromocto First Nation: Child and Family Services Self-Evaluation Report. June 2008.

Province of New Brunswick. Strategic Framework on ending violence against Wbanaki Woman. March 2008.

Province of New Brunswick. Defining and Clarifying the Roles and Responsibilities of the Department of Social Development in regard to First Nation Child and Family Services. Social Development Discussion Paper, December 2007.

Province of New Brunswick. Tobique First Nation Child and Family Services Agency: Summary Partnership 2007. January 2007.

Sinclair, Raven. "Identity lost and found: Lessons from the sixties scoop." The First Peoples Child and Family Review. Vol. 3, No. 1. (2007): 65-82.

Skutnaff-Kangas, Tove. Linguistic Genocide in Education. London: LEA Publishers, 2000.

Statistics Canada. "Aboriginal Children's Survey, 2006: Family, Community and Child Care." 2006 <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-634-x/89-634-x2008001-eng.pdf>

Unicef Innocenti Research Centre. "Child Poverty in Perspective: An overview of child well being in rich countries, Report Card 7." 2007 <http://www.unicef-icdc.org/presscentre/presskit/reportcard7/rc7_eng.pdf>

Wekerle, Christine, et al. "An Alcohol Abuse Early Intervention Approach with Mi'kmaq Adolescents." The First Peoples Child and Family Review. Vol. 3, No. 2. (2007): 17-26.

Wien, Fred. "The State of the First Nations Economy and the Struggle to Make Poverty History." Paper submitted to the Assembly of First Nations' Inter-Nation Trade and Economic Summit. Toronto, Ontario. March 2009.

Wien, Fred, et al. "Keeping First Nations children at home: A few Federal policy changes could make a big difference." The First Peoples Child and Family Review. Vol. 3, No. 1. (2007): 10-14.

Main dans la main

Le bien-être à l'enfance des Premières nations du Nouveau-Brunswick

Défenseur des enfants et de la jeunesse

Ombudsman

Main dans la main :
Le bien-être à l'enfance des Premières nations du Nouveau-Brunswick

Publié par :

Bureau de l'Ombudsman et du
Défenseur des enfants et de la jeunesse
Province du Nouveau-Brunswick
Case postale 6000
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
E3B 5H1
Canada

Février 2010

ISBN 978-1-55471-269-4

Imprimé au Nouveau-Brunswick

La conception de la page couverture est tiré d'un extrait de l'oeuvre "Mère et Fille" de Phyllis Grant. Phyllis est une artiste, cinématographe, musicienne et écrivaine micmaque de la Première Nation de Pabineau.
phyllisgrant.com

Ombudsman et défenseur des enfants et de la jeunesse
Bernard Richard

Co-présidents du comité consultatif
Graydon Nicholas*
Andy Scott

Comité consultatif
Josie Augustine
D.J. Joseph
Miguel LeBlanc
Judy Levi
Nancy MacDonald
David Perley
Pam Sappier
Pamela Ward
Fred Wien

Agente de liaison provincial
Michele Bedard

Agents de liaison du fédéral
Joe Behar
Barbara Robinson

Enquêteur principal et conseiller juridique
Christian Whalen

Enquêteurs et collaborateurs
Jennifer Daigle
Laurel Lewey
Amanda McCordic
Colleen McKendy
Sonja Perley
Dick Quigg

* Retiré du comité afin d'accepter sa nomination au poste de lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick.

Le présent rapport est dédié à la mémoire de :

Mona Charlotte

Hilary

Sont immortelles celles qui vivent dans le cœur
de ceux qu'elles ont connus.

– Proverbe du peuple amérindien Tuscarora

L'histoire de Zack

Je m'appelle Zack, je suis membre des Premières nations et un survivant du système de placement du gouvernement. À la naissance, on a découvert que j'avais une infirmité motrice cérébrale. Je me trouve donc dans un fauteuil roulant depuis ma tendre enfance. J'ai passé les cinq premiers mois de ma vie à l'hôpital. Puis, on m'a placé dans un foyer d'accueil à l'extérieur de ma communauté des Premières Nations. Ma mère m'aimait, mais il lui était impossible de s'occuper de moi. Je suis donc demeuré au foyer d'accueil à l'extérieur de ma communauté pendant 17 ans. Je n'avais jamais rencontré ma famille biologique, mais je souhaitais tellement voir ma mère et ma sœur. J'avais besoin de savoir d'où je venais et de découvrir ma culture. Ma famille d'accueil n'était pas Autochtone : elle ne connaissait pas ma culture et ne pouvait donc pas m'en parler. Même si ma famille d'accueil m'aimait, elle ne pouvait remplir le vide dans mon âme.

Quand j'ai vieilli, le désir de rencontrer ma famille biologique et d'apprendre à la connaître a continué de grandir en moi. Je ne cessais de dire que je voulais rencontrer ma famille ou, au moins, en apprendre davantage sur ma culture. Mes demandes se heurtaient à des refus ou à un mur de silence. C'était comme si on m'avait chassé de ma communauté quand j'étais enfant, puis on m'avait oublié. J'ai plaidé ma cause auprès de l'agence du bien-être de l'enfance des Premières Nations, mais personne ne semblait m'entendre.

J'étais en 11e année à l'école quand j'ai enfin été autorisé à rencontrer ma famille biologique. Peu de temps après, ma mère a suggéré que je vienne vivre avec elle dans ma communauté. Cela a été une transition très difficile pour moi. Il m'a fallu quitter la seule famille que je connaissais et je me sentais très coupable. Aussi, j'aillais vivre dans une communauté que je connaissais très peu. Après avoir voulu pendant si longtemps être membre de la communauté, j'étais déçu par beaucoup de choses que je découvrais. Au début je détestais cela. La culpabilité et la déception ont entraîné une dépression. J'ai commencé à penser au suicide. J'en ai parlé avec mon travailleur social, mais j'ai eu l'impression qu'il ne me prenait pas au sérieux. C'est ma famille biologique qui m'a aidé à traverser cette période difficile.

Aujourd'hui, cela va mieux : chaque jour, je me sens un peu plus proche de ma culture et de ma communauté. Un enseignant local m'a appris à parler ma langue autochtone et je joue dans diverses équipes de basketball.

Si vous voulez améliorer la situation des enfants et des jeunes des Premières Nations, je vous recommande de donner plus de pouvoir aux adolescents comme moi quand il s'agit de leur propre vie. Il est aussi très important que les personnes responsables de nous aider prennent le temps de nous écouter. Pour ma part, je souhaite que quelqu'un m'ait écouté la première fois que j'ai demandé à rencontrer ma famille biologique. J'aimerais que quelqu'un m'ait écouté quand j'ai dit que j'étais déprimé lors de la transition à la maison. Enfin, cela m'aurait aidé si quelqu'un m'avait écouté quand j'ai déclaré avoir besoin d'un soutien.

Je tiens à remercier le défenseur des enfants et de la jeunesse de m'avoir écouté quand il est venu dans ma communauté. Je lui suis reconnaissant de m'avoir donné la chance de m'exprimer grâce à ce rapport. J'espère que tous au Nouveau-Brunswick prendront le temps d'écouter les enfants et les jeunes des Premières Nations.

Main dans la main :

Le bien-être à l'enfance des Premières nations du Nouveau-Brunswick

Bernard Richard

Ombudsman et défenseur des enfants et de la jeunesse au Nouveau-Brunswick

Février 2010

Table des matières

Sommaire *7*

Introduction *9*

Partie I – Nouveau modèle pour la prestation de services à l'enfance et à la famille aux Premières nations *16*

Aspects politiques relatifs au bien-être de l'enfance dans les Premières nations 17

Trois agences relevant d'un bureau 28

RECOMMANDATIONS 30

Bureau de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations du Nouveau-Brunswick 31

RECOMMANDATIONS 34

Trois agences de services à l'enfance et à la famille 35

RECOMMANDATIONS 36

Centres de services communautaires 36

RECOMMANDATIONS 37

Modèles de gouvernance pour le Bureau et les agences 37

RECOMMANDATIONS 38

Responsabilisation en matière de prestation de services de bien-être à l'enfance 39

RECOMMANDATIONS 42

Normes de bien-être à l'enfance, protocoles de fonctionnement et résultats 45

Protocoles de fonctionnement 46

Résultats 47

RECOMMANDATIONS 48

Supervision clinique, vérifications et conformité aux normes 48

RECOMMANDATIONS 50

Systèmes de formation améliorés 51

Formation postsecondaire pour accroître les compétences professionnelles 51

Formation en cours d'emploi pour les professionnels 52

Sensibilisation auprès des collectivités des Premières nations et formation 53

RECOMMANDATIONS 53

Gestion de cas, échange d'information et prestation intégrée des services 54

RECOMMANDATIONS 57

Partie II – Améliorer la vie et les perspectives des enfants des Premières nations *58*

Aperçu historique 59
Portrait démographique et social des enfants des Premières nations au Nouveau-Brunswick 60
Santé et mieux-être 62
RECOMMANDATIONS 67
Emploi et économie 69
RECOMMANDATIONS 72
Logement et structure familiale 73
RECOMMANDATIONS 78
Les enfants et le droit 79
RECOMMANDATIONS 81
Enseignement public et postsecondaire 82
RECOMMANDATIONS 88
Leadership, sports et loisirs chez les jeunes 90
RECOMMANDATIONS 92
Langue et culture 93
RECOMMANDATIONS 97
Rôles des familles, des collectivités et des organismes à but non lucratif 98
RECOMMANDATIONS 102
Conclusion *103*
Feuille de route *104*
Bibliographie *105*

Sommaire

En mai 2009, le ministre du Développement social a demandé au défenseur des enfants et de la jeunesse d'examiner, en vue de formuler des recommandations, les services de bien-être à l'enfance offerts dans les quinze communautés des Premières nations du Nouveau-Brunswick. Bernard Richard, ombudsman et défenseur des enfants et de la jeunesse, a effectué de nombreuses consultations et a préparé un rapport afin de présenter les préoccupations exprimées par les jeunes des Premières Nations, par leurs familles, par leurs dirigeants communautaires et par leurs fournisseurs de services. Les nombreuses recommandations du rapport visent toutes les administrations que ce soit le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et les conseils des Premières Nations. De plus, le rapport demande que tous les Néo-Brunswickois, peu importe qu'ils fassent partie ou non des Premières Nations, travaillent ensemble afin d'assurer des chances égales à tous.

Dans la première partie du rapport, l'accent est mis sur la prestation des services de bien-être à l'enfance dans les communautés des Premières Nations. Le défenseur des enfants et de la jeunesse recommande de rationaliser la prestation des services, de réduire le nombre d'agences de onze à trois et d'établir un seul Bureau des services à l'enfant et à la famille dans les Premières nations qui pourrait offrir des ressources financières et administratives ainsi que des services spécialisés de bien-être à l'enfance. D'après le défenseur des enfants et de la jeunesse, il faut garder et renforcer les points forts du modèle actuel de prestation des services (comme les programmes Bon départ pour les jeunes enfants, la prestation communautaire des services, le travail social auprès de la famille de l'enfant et de sa communauté et l'offre active dans la pratique de services respectant la culture de l'enfant). Le rapport recommande que l'entière réforme du processus soit guidée par les principes pierres de touche des Premières nations à l'égard du bien-être de l'enfance, c'est-à-dire : l'autodétermination, la non discrimination, les interventions holistiques et systématiques ainsi que le respect de la culture et de la langue.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) s'est engagé à adopter un modèle de prestation des services plus axé sur la prévention, mais il faudra davantage de financement des AINC et d'autres organismes fédéraux pour la réussite du modèle axé sur la prévention. Le gouvernement provincial doit aussi appuyer la prestation des services comme suit : en partageant ses outils de gestion des données et des cas; en appuyant la mise en oeuvre et la maintenance des services de paie et des systèmes d'information au nouveau Bureau des services à l'enfant et à la famille des Premières nations et à ses agences; en aidant les bureaux régionaux de Développement social et les agences des Premières nations à travailler en collaboration; en participant ensemble à des activités de formation et en profitant de nouvelles initiatives comme la conférence des familles. Les chefs et les conseils devront accomplir

collectivement la tâche de diriger Bureau des services à l'enfant et à la famille des Premières nations et ses agences tout en continuant et améliorant les investissements dans leurs propres communautés pour s'assurer que les enfants viennent en premier.

En plus de cette réforme de la prestation des services, le rapport exige la prise de mesures audacieuses pour s'attaquer aux causes fondamentales des désavantages subis par les enfants des Premières Nations. Dans la deuxième partie du rapport, on analyse la situation des enfants dans les communautés des Premières Nations. M. Richard signale que les enfants des Premières nations au Nouveau-Brunswick ont six fois plus de risques d'être retirés de leur foyer et placés dans des foyers d'accueil, quatre à cinq d'être inculpés comme jeunes contrevenants et sont plus à risques pour des problèmes de santé liés par exemple à l'obésité ou l'alcoolisation fœtale. De plus, il souligne que les langues malécite et micmaque sont en train de mourir et peuvent ne pas survivre à la prochaine génération si l'on ne prend pas des mesures immédiates pour prévenir cette perte.

Le défenseur des enfants et de la jeunesse invite tous les Néo-Brunswickois et toutes les administrations gouvernementales à adopter de nouvelles approches à l'habitation, à la création d'emplois, au développement économique, à la surveillance et au traitement des toxicomanies ainsi qu'à l'application des lois. De plus, il est essentiel de faire de nouveaux investissements dans le développement des jeunes enfants, dans les sports et loisirs pour les jeunes ainsi que dans la protection et promotion de la culture et de la langue afin de favoriser la résilience et l'identité en plus de renforcer le grand sentiment d'appartenance à la famille et à la communauté qui existe chez les enfants des Premières Nations. Quand tous les Néo-Brunswickois travailleront ensemble à la réalisation de cet objectif, nous pourrons accomplir rapidement du progrès et devenir enfin l'exemple vivant de l'égalité des chances auquel nous aspirons.

En se promenant, Glooscap aperçut une vieille femme assise sur une roche. Il l'approcha donc et lui dit : « Qui êtes-vous? D'où venez-vous? » La vieille femme le regarda et lui dit : « Tu ne me reconnais pas? Je suis ta grand-mère. Je dois mon existence à cette roche sur le sol. Très tôt ce matin la rosée s'est formée à la surface de cette roche et avec l'aide du Donneur de vie, j'ai reçu le corps d'une vieille femme déjà sage et connaissante. Si tu respectes ma sagesse et mes connaissances, cette roche t'aidera à comprendre ta place dans ce monde. »

Histoires de la création mi'kmaq, cinquième étape de la création

Introduction

Tout comme Glooscap, mon équipe d'examen et moi-même avons voyagé au cours des derniers mois. Je me suis rendu dans de nombreux endroits lointains pendant cette période, mais le vrai voyage de découvertes a été dans les villages et les rivières du lieu où j'ai grandi. J'ai rencontré de vieux amis et je m'en suis fait de nouveaux, et j'ai eu le privilège de pouvoir bénéficier de leurs enseignements. J'ai participé à des cercles de la parole dans une communauté après l'autre; elles ont été pour moi source de sagesse, rappelant à tous le sens de la patience et l'importance de donner le tour de parole à chacun. Il y avait quelque chose de sacré dans les propos de ces cercles de la parole, peut-être en raison des prières d'ouverture des Aînés, de la cérémonie de purification et du tambourinage, et peut-être aussi parce que les personnes ayant fait part de leurs opinions étaient engagées, décidées et prêtes à changer les choses.

Tout comme la grand-mère dans le récit sur Glooscap, nos réunions ont commencé avec une roche, roche vieille de plus de trois mille ans qui est venue des berges de l'impressionnante rivière Miramichi près de Metepenagiag. Bon nombre d'années passées, cette roche avait été façonnée pour servir d'outil, peut-être pour nettoyer le poisson, par les ancêtres du facilitateur de notre discussion. Plusieurs personnes ont parlé de la grande chaleur dégagée par cette roche ancienne et de la force qu'elle leur a apportée à mesure qu'elle passait de main en main dans nos cercles. Tout au cours des séances de mobilisation communautaire, un grand nombre de personnes non autochtones et plusieurs enfants des Premières nations ont pu participer pour la première fois à des cercles de la parole. Dans toutes les séances, on a bien senti la grande volonté des gens de s'investir eux-mêmes dans la recherche de solutions et que ces mêmes gens étaient résolus de faire de meilleurs progrès, et ce, plus rapidement, en ce qui concerne le bien-être de leurs enfants. Aussi difficiles à surmonter que ces défis puissent paraître, je suis encouragé par la détermination et la solidarité ressenties pendant toute cette expérience. Pour tout cela, je suis reconnaissant.

Cet examen des services de bien-être de l'enfance parmi les Premières nations du Nouveau-Brunswick a permis au gouvernement provincial de faire état du grand fossé entre les enfants des Premières nations et ceux d'ailleurs au Nouveau-Brunswick en matière de richesses, de bien-être et de possibilités. Pour les personnes qui se disent fières du bilan de notre province en ce qui concerne l'égalité des chances et de notre capacité en tant que société de rapprocher les cultures et les communautés linguistiques se trouvant parmi nous, les constatations des pages qui suivent vont les rappeler brutalement à la réalité. Impossible de ne pas être consterné par le fait que dans un pays riche en ressources un groupe de personnes doive faire face non seulement à des défis en matière de développement économique et de bien-être de l'enfance, mais aussi à de graves problèmes de dépendance, à la violence familiale et à la perte dévastatrice de la langue et des traditions. Il est étonnant de constater que les cultures majoritaires, francophone et anglophone, n'ont pas pris les mesures appropriées pour corriger ou reconnaître les erreurs du passé qui ont contribué à ces pertes et qu'elles n'ont souvent pas même remarqué ce qui se passait.

Rafle des années soixante

Ce phénomène qui a commencé dans les années 1960 s'est poursuivi jusqu'au milieu des années 1980. Des milliers d'enfants autochtones ont été retirés de leur famille pour être pris en charge par des foyers d'accueil ou adoptés par des familles durant la rafle des années soixante. Bien souvent, les organismes provinciaux de bien-être à l'enfance ont retiré les enfants sans le consentement des parents ou à l'insu de ces derniers. Bon nombre de ces enfants ont été placés dans des familles blanches de classe moyenne dans d'autres provinces ou aux États-Unis.

Selon les statistiques du ministère des Affaires indiennes, 11 132 enfants indiens inscrits ont été adoptés entre 1960 et 1990. Environ 70 % d'entre eux ont été placés dans des familles non autochtones. Toutefois, le nombre réel est probablement bien plus élevé, car une grande proportion des enfants qui ont été séparés de leur famille n'étaient pas des Indiens inscrits.

Les travailleurs sociaux qui ont retiré les enfants autochtones de leur famille croyaient sincèrement qu'ils agissaient dans l'intérêt supérieur des enfants. Toutefois, leurs mesures, quoique bien intentionnées, ont eu des séquelles de portée catastrophique et de longue durée sur les familles et les communautés de ces enfants.

Durant les années 1980, les dirigeants autochtones se sont prononcés contre le retrait à une grande échelle des enfants autochtones de leurs communautés et ont lutté pour que les services de bien-être à l'enfance soient plus sensibles à la culture. En 1990, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a créé le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations pour financer les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.

Si, comme l'a affirmé Gandhi, on peut juger de la grandeur d'une nation par la façon dont elle traite ses plus faibles, la situation des enfants des Premières nations du Canada fait que nous pouvons tous être dépeints sous un jour très défavorable. Heureusement, il était évident pendant les séances de mobilisation communautaire que les membres des Premières nations du Nouveau-Brunswick voulaient attaquer ces problèmes. Bien sûr, on a encore tendance à jeter le blâme (un passé colonial opprimant, les impacts générationnels des écoles résidentielles, le « Rafle des années soixante », les rôles du ministère des Affaires indiennes et

Cet examen des services de bien-être de l'enfance parmi les Premières nations du Nouveau-Brunswick a permis au gouvernement provincial de faire état du grand fossé entre les enfants des Premières nations et ceux d'ailleurs au Nouveau-Brunswick en matière de richesses, de bien-être et de possibilités. Pour les personnes qui se disent fières du bilan de notre province en ce qui concerne l'égalité des chances et de notre capacité en tant que société de rapprocher les cultures et les communautés linguistiques se trouvant parmi nous, les constatations des pages qui suivent vont les rappeler brutalement à la réalité. Impossible de ne pas être consterné par le fait que dans un pays riche en ressources un groupe de personnes doive faire face non seulement à des défis en matière de développement économique et de bien-être de l'enfance, mais aussi à de graves problèmes de dépendance, à la violence familiale et à la perte dévastatrice de la langue et des traditions. Il est étonnant de constater que les cultures majoritaires, francophone et anglophone, n'ont pas pris les mesures appropriées pour corriger ou reconnaître les erreurs du passé qui ont contribué à ces pertes et qu'elles n'ont souvent pas même remarqué ce qui se passait.

Rafle des années soixante

Ce phénomène qui a commencé dans les années 1960 s'est poursuivi jusqu'au milieu des années 1980. Des milliers d'enfants autochtones ont été retirés de leur famille pour être pris en charge par des foyers d'accueil ou adoptés par des familles durant la rafle des années soixante. Bien souvent, les organismes provinciaux de bien-être à l'enfance ont retiré les enfants sans le consentement des parents ou à l'insu de ces derniers. Bon nombre de ces enfants ont été placés dans des familles blanches de classe moyenne dans d'autres provinces ou aux États-Unis.

Selon les statistiques du ministère des Affaires indiennes, 11 132 enfants indiens inscrits ont été adoptés entre 1960 et 1990. Environ 70 % d'entre eux ont été placés dans des familles non autochtones. Toutefois, le nombre réel est probablement bien plus élevé, car une grande proportion des enfants qui ont été séparés de leur famille n'étaient pas des Indiens inscrits.

Les travailleurs sociaux qui ont retiré les enfants autochtones de leur famille croyaient sincèrement qu'ils agissaient dans l'intérêt supérieur des enfants. Toutefois, leurs mesures, quoi que bien intentionnées, ont eu des séquelles de portée catastrophique et de longue durée sur les familles et les communautés de ces enfants.

Durant les années 1980, les dirigeants autochtones se sont prononcés contre le retrait à une grande échelle des enfants autochtones de leurs communautés et ont lutté pour que les services de bien-être à l'enfance soient plus sensibles à la culture. En 1990, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a créé le Programme des services à l'enfance et à la famille des Premières Nations pour financer les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations.

Si, comme l'a affirmé Gandhi, on peut juger de la grandeur d'une nation par la façon dont elle traite ses plus faibles, la situation des enfants des Premières nations du Canada fait que nous pouvons tous être dépeints sous un jour très défavorable. Heureusement, il était évident pendant les séances de mobilisation communautaire que les membres des Premières nations du Nouveau-Brunswick voulaient attaquer ces problèmes. Bien sûr, on a encore tendance à jeter le blâme (un passé colonial opprimant, les impacts générationnels des écoles résidentielles, le « Rafle des années soixante », les rôles du ministère des Affaires indiennes et

du Nord Canada (MAINC), les gouvernements du Nouveau-Brunswick et du Canada et les chefs et les conseils des Premières nations), mais fort heureusement, on a parlé la plupart du temps dans les discussions d'arrêter de jeter le blâme et de s'approprier les solutions. Ce qui est encore plus encourageant, c'est l'engagement et le leadership commençant à se manifester chez les joueurs institutionnels de tous les ordres de gouvernement. Après tous ces mois d'examen, ce qui est certain, c'est que l'amélioration de la vie et des possibilités des enfants des Premières nations de cette province nécessitera les efforts combinés de toute la population du Nouveau-Brunswick et de tous les ordres de gouvernement. Cependant, en travaillant main dans la main pour atteindre ces objectifs, nous pourrons réaliser rapidement des progrès.

Habitant dans la seule province officiellement bilingue au Canada, les Néo-Brunswickois comprennent mieux que la plupart des gens la nécessité de ce changement et le bienfait découlant de la reconnaissance des droits collectifs des minorités linguistiques. En arriver véritablement à l'égalité des chances pour tous les enfants du Nouveau-Brunswick, en particulier les enfants des Premières nations, nous permettra de devenir la société que nous prétendons déjà être : une mosaïque de différents peuples valorisant la dignité humaine et l'égalité des droits.

* * *

Le rapport suivant se veut un guide pour établir de nouvelles relations entre la population du Nouveau-Brunswick non autochtone et ses voisins mi'kmaq et malécite[1]. Les deux côtés semblent être prêts pour cela et je crois que le bien-être des enfants sera le but commun autour duquel ces nouveaux liens de solidarité seront formés. J'aimerais tout d'abord parler de notre examen, de son origine, de sa méthodologie et des grandes lignes des recommandations qui suivent.

À la fin du mois de septembre 2007, une jeune personne d'une Première nation du Nouveau-Brunswick est décédée. Cette jeune personne était connue du ministère des Services familiaux et communautaires en raison d'inquiétudes relatives à sa protection. Après sa mort, un examen a été mené conformément à la politique ministérielle. En février 2009, le Comité d'examen des décès d'enfants a acheminé son rapport à la ministre du Développement social qui a fait connaître les recommandations et qui a quelques semaines plus tard annoncé son intention d'inviter mon bureau à mener un examen complet des services de bien-être de l'enfance offerts aux quinze Premières nations du Nouveau-Brunswick.

[1] Même si le terme « Malécite » est celui servant généralement à parler des premiers peuples de la vallée de la rivière Saint-Jean, le terme « Wolastoqiyik » est devenu plus commun étant donné qu'il s'agit de la façon dont ils se nomment.

En juin 2009, un mandat officiel m'a été acheminé de même que des paramètres de financement pour cet examen. J'ai formé un comité consultatif coprésidé par Andy Scott, ancien ministre fédéral du MAINC, et le juge Graydon Nicholas, qui s'est retiré du comité cet automne afin d'accepter sa nomination au poste de lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick. Étaient aussi membres du comité consultatif Judy Levi, coordonnatrice, comité tripartite, services à l'enfance et à la famille des Premières nations; Josie Augustine, une aînée traditionnelle mi'kmaq d'Elsipogtog; David Perley, un éducateur malécite; Pam Ward, fondatrice du parc touristique patrimonial à Metepenagiag; Pam Sappier, une travailleuse sociale et consultante en santé publique malécite; D.J. Joseph, un animateur de groupe de jeunes mi'kmaq et facilitateur interculturel pour la Croix-Rouge; Fred Wien, ancien directeur de la faculté de service social de l'Université Dalhousie; Nancy MacDonald, ancienne professeure de service social à l'Université Dalhousie; Miguel Leblanc, directeur général de l'Association des travailleurs sociaux du Nouveau-Brunswick (ATSNB) et Michele Bedard et Joe Behar, agents de liaison nommés par le gouvernement du Nouveau-Brunswick et le MAINC, respectivement. Le comité consultatif s'est réuni quatre fois tout au long de notre examen et a été d'une grande aide pour définir les questions et façonner l'orientation générale de nos recommandations.

De plus, j'ai demandé à Christian Whalen, conseiller juridique et coordonnateur des enquêtes systémiques de mon bureau, de diriger l'examen et d'assurer la supervision des membres de l'équipe d'examen ayant été embauchés ou prêtés à temps partiel et à temps plein. Les membres de l'équipe étaient les suivants : Jennifer Daigle, une enquêteuse de notre bureau; Laurel Lewey, professeure de service social à l'Université St. Thomas; Dick Quigg, ancien directeur des Services de bien-être à l'enfance du gouvernement du Nouveau-Brunswick; Amanda McCordic, une avocate de la région de Fredericton; Sonja Perley, une consultante en service social malécite prêtée par la Direction des questions féminines du Bureau du Conseil exécutif du Nouveau-Brunswick et Colleen McKendy, une consultante en communications à Fredericton.

Le mandat confié par la ministre du Développement social n'était pas restrictif et était en fait le plus vaste possible. Le mandat était axé sur la prestation de services de bien-être de l'enfance aux communautés des Premières nations, qui comprend le système de bien-être de l'enfance, son modèle de gouvernance, ses normes de pratique et ses protocoles, la supervision clinique et les systèmes de vérification, les systèmes de gestion de cas et la formation, et sur la façon d'améliorer tous ces éléments en fonction des besoins pressants des enfants des Premières nations. Cependant, au-delà de la prestation de services, le comité consultatif, l'équipe d'examen et moi-même nous sommes intéressés non seulement aux services de bien-être de l'enfance, mais également aux questions plus larges touchant le bien-être des enfants des Premières nations.

Au début de l'examen, nous avons constaté que les taux de décrochage parmi les jeunes des Premières nations sont trois fois plus élevés que dans le reste de la province; les résultats scolaires sont très faibles par rapport aux autres jeunes; les taux de trouble du spectre de l'alcoolisation fœtale (TSAF) et d'enfants ayant des problèmes de dépendance à la naissance sont très élevés par rapport au reste de la population et le nombre d'accusations criminelles portées contre des membres de communautés de Premières nations est disparate comparativement aux taux de communautés avoisinantes. Nous avons tout de suite compris que cette enquête devait se concentrer aussi sur les questions sociales, économiques et culturelles sous-jacentes qui sont des facteurs déterminants en ce qui concerne le bien-être de l'enfance au sein des Premières nations du Nouveau-Brunswick. Comme l'a souligné Andy Scott, l'un des coprésidents du comité consultatif : « Si nous bâtissons un système de bien-être de l'enfance qui ne répond qu'aux besoins actuels des communautés, nous sommes voués à l'échec. » Les enfants des Premières nations méritent mieux – ils doivent avoir la chance d'atteindre leur plein potentiel. C'est pourquoi les recommandations de ce rapport portent à la fois sur les facteurs sociaux touchant les enfants des Premières nations et les mécanismes de prestation de services destinés à y remédier.

L'équipe d'examen a commencé son travail à la fin juin 2009 en faisant le tour de tout ce qui avait été écrit sur le sujet du bien-être de l'enfance dans les Premières nations. Il s'agissait en soi d'une tâche d'analyse monumentale et les délais accordés pour l'examen ne nous ont pas permis de nous en acquitter avec toute la rigueur que l'on aurait souhaitée. Enfin, il suffit de dire que le sujet a fait couler beaucoup d'encre et je comprends maintenant la réticence avec laquelle certains chefs de Premières nations de la province ont accueilli la nouvelle de la tenue d'une autre étude. Cependant, nous avons été capables à partir de cette recherche de cadrer notre processus et de créer un rapport d'information ayant été à la base de nos séances de mobilisation communautaire.

Pendant que ce processus était en cours, j'ai entamé une série de rencontres individuelles avec tous les chefs des Premières nations du Nouveau-Brunswick. Des membres de mon personnel et moi-même avons aussi rencontré les onze directeurs des services à l'enfance et à la famille pendant leur réunion d'été du mois de juin et individuellement à leur bureau avec leur personnel.

En septembre et octobre 2009, nous avons tenu des séances de mobilisation communautaire dans dix communautés de Premières nations. Pendant ces séances, nous avons rencontré des fournisseurs de services communautaires, des Aînés et des jeunes prenant part à des cercles de la parole. Nous avons aussi eu des entretiens privés avec les chefs et les conseillers. De plus, nous avons discuté en privé avec des membres des communautés qui voulaient parler avec nous à l'extérieur des cercles de la parole. Afin de recueillir le plus de commentaires possible

des communautés, les membres des Premières nations étaient également invités à partager leurs opinions avec nous dans un questionnaire se trouvant sur notre site Web et ayant été distribué pendant les séances de mobilisation communautaire.

À la fin septembre, nous avons tenu un symposium national auquel étaient présents des experts en matière de bien-être de l'enfance au sein des Premières nations venant de partout au pays. Le symposium comportait trois discussions en groupe portant sur les sujets suivants : défis actuels auxquels font face les onze agences de services de bien-être de l'enfance des Premières nations au Nouveau-Brunswick; autres modes de prestation de services et modèles de gouvernance et l'importance de la culture et de l'identité en ce qui concerne le bien-être de l'enfance des Premières nations.

Au-delà de ce processus de consultation, nous avons aussi examiné les ministères de bien-être de l'enfance et les organismes de bien-être de l'enfance de Premières nations d'autres provinces afin d'évaluer leurs modèles de prestation de services. Nous avons rencontré des hauts fonctionnaires du MAINC et du ministère du Développement social à plusieurs occasions et également consulté d'autres représentants de ministères fédéraux et provinciaux. Par ailleurs, nous avons consulté des experts de pays tels que l'Australie et la Nouvelle-Zélande pour en apprendre davantage sur leurs pratiques en matière de bien-être de l'enfance pour les communautés autochtones.

Le rapport qui suit est divisé en deux parties : la partie I se concentre sur la prestation de services, la structure des agences et sur les normes, les ressources et la formation nécessaires pour assurer la protection des enfants des Premières nations. Elle traite aussi de questions ayant trait au financement, à la gouvernance et à la responsabilisation. De plus, il établit une vision pour un modèle de prestation de services communautaire simple comportant trois agences dirigées par un seul bureau que je nommerai pour le moment *Bureau de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations* ou tout simplement « le Bureau » aux fins de ce rapport. Le rapport demande des investissements accrus de tous les ordres de gouvernement et une responsabilisation améliorée afin de garantir de meilleurs résultats pour les enfants.

La partie II va au-delà de la prestation de meilleurs services dans des cas individuels de protection de l'enfance et fait des recommandations visant à empêcher que de telles situations se produisent. Dans cette section, nous examinons le contexte social, économique et culturel et demandons ce qui peut être fait pour améliorer les déterminants du bien-être de l'enfance, y compris les activités récréatives, le revenu des ménages, les problèmes liés à la dépendance et l'identité culturelle et linguistique. De plus, cette section recherche des solutions pour lutter contre les problèmes de dépendance, réduire la violence familiale et préserver et faire la promotion des langues des Premières nations. La recommandation centrale de la partie II traite de la nécessité d'établir comme objectif le bien-être de l'enfance et l'égalité des chances pour

tous les enfants du Nouveau-Brunswick, objectif que tous les Néo-Brunswickois, de Premières nations ou non, des secteurs privé, public et sans but lucratif peuvent chercher à atteindre ensemble.

Glooscap décida d'aller se promener près de l'océan. Pendant qu'il se baladait parmi les herbes hautes et parfumées, un jeune homme se leva devant lui. Et même s'il était jeune, il était grand et costaud avec des yeux blancs étincelants. Glooscap le regarda et lui dit : « Qui êtes-vous? D'où venez-vous? » « Oh! mon oncle, vous ne me reconnaissez pas? Je suis le fils de votre sœur. Je dois mon existence à Wejosin, le tourbillon de vent... Avec l'aide du Donneur de vie, de Grand-Père Soleil et de notre mère, la Terre, je reçus le corps d'un jeune homme. Je suis fort. Mes bras et mes jambes sont très forts. Je peux vous aider ainsi que Grand-mère, mais je suis aussi visionnaire. Je donne une vision à l'avenir, expliqua-t-il. Je vous regarde. »

Ainsi, nos aînés nous enseignent que Glooscap devait comprendre que les jeunes gens l'observaient et qu'il devait vivre sa vie de façon à laisser aux générations futures un héritage de vie et de survie. Le jeune homme dit aussi : « J'apporte les dons de nos ancêtres». Les aînés nous enseignent donc que les enfants sont des dons de nos ancêtres et qu'ils portent en eux les caractéristiques et les images de nos ancêtres : nos grands-pères, nos grands-mères, et ainsi de suite. Glooscap fut heureux que son neveu soit venu sur la Terre partager sa vie et offrir sa force et sa vision – parce que les jeunes voient au-delà de nous; ils voient l'avenir et nous servent de guide dans la façon dont nous vivons afin que nous puissions partager notre survie avec les générations futures. Ayant compris cela, Glooscap et son neveu retournèrent auprès de Grand-Mère.

Histoires de la création mi'kmaq, sixième étape de la création

Partie I – Nouveau modèle pour la prestation de services à l'enfance et à la famille aux Premières nations

Un nouveau modèle de prestation de services de bien-être de l'enfance est nécessaire, mais non pas pour corriger les erreurs du passé, ni parce que l'autonomie gouvernementale des Premières nations l'exige et ni parce qu'on s'inquiète des coûts. Un nouveau modèle s'impose, car bien élever les enfants des Premières nations, en accordant la même importance à leur dignité et à leurs droits, est une mission à laquelle nous sommes appelés. En accomplissant cette tâche ensemble, nous pouvons restaurer l'équilibre entre les communautés des Premières nations et les autres communautés.

Un grand nombre de communautés de Premières nations ailleurs au Canada ont entrepris des réformes et des restructurations semblables. Selon des expériences ici et dans d'autres pays, un

certain nombre de principes sont ressortis pour guider le travail de réforme en matière de bien-être de l'enfance. L'Assemblée des Premières nations les a nommés les principes des pierres de touche.

Je crois que les efforts de réforme décrits ci-dessous seront couronnés d'un succès optimal si toutes les parties gardent toujours présent à l'esprit les cinq principes des pierres de touche. Le premier principe des pierres de touche concerne l'autodétermination et exige que toute réforme commence par la reconnaissance que les peuples des Premières nations sont ceux qui sont les mieux placés pour prendre des décisions ayant une incidence sur les enfants, les jeunes, les familles et les communautés des Premières nations. Le deuxième principe qui préconise une approche holistique veut que tous les services soient fournis à l'enfant dans son intégralité, dans le contexte d'une famille et d'une communauté, et qu'ils répondent à tous les besoins de l'enfant. De plus, ce principe exige qu'il soit reconnu que ces enfants sont des enfants de Premières nations, des Canadiens et des enfants du monde. Le troisième principe porte sur la culture et la langue et précise que les politiques et les pratiques en matière de bien-être de l'enfance sont plus efficaces si elles ne tiennent pas uniquement compte des réalités culturelles ou ne sont pas adaptées uniquement à celles-ci, et qu'elles sont basées sur la culture propre à l'enfant et que les services sont fournis dans la mesure du possible dans la langue ancestrale ou maternelle de l'enfant. Le quatrième principe qui est celui des interventions structurelles insiste sur l'importance d'approches qui aident les familles à traverser des crises et qui s'attaquent par exemple aux problèmes de logement, de pauvreté et de dépendance tout en conservant la structure de la famille. Enfin, le cinquième principe qui est celui de la non-discrimination insiste sur le fait que tous les enfants, autochtones ou non, soient traités de façon équitable, et exige que l'on reconnaisse que des interventions et des programmes spéciaux seront peut-être nécessaires pour les enfants de minorités culturelles afin que l'égalité des chances soit véritablement offerte.

Si nous pouvons repartir à zéro au Nouveau-Brunswick, en nous guidant sur les principes des pierres de touche, nous aurons déjà accompli beaucoup. Les recommandations qui suivent constituent une tentative de mettre ces principes en pratique.

Aspects politiques relatifs au bien-être de l'enfance dans les Premières nations

Pour commencer, il est utile d'examiner de près l'histoire des politiques et des services relatifs au bien-être de l'enfance pour les Premières nations. En 1876, la *Loi sur les Indiens* officialise les différents traités et proclamations qui s'appliquaient aux peuples des Premières nations et est devenue la loi précisant la responsabilité fiduciaire du gouvernement fédéral envers les Premières nations. La *Loi sur les Indiens* touchait tous les aspects de la vie des peuples des

Premières nations, y compris la définition d'un « Indien », la structure et la gouvernance des bandes, et la famille et les relations entre les sexes. En 1951, des modifications à la *Loi sur les Indiens* édictées dans l'article 88 déclaraient que les lois provinciales sur le bien-être de l'enfance s'appliquaient aux peuples des Premières nations, même si le gouvernement fédéral était toujours légalement responsable du bien-être de l'enfance et de son financement.

La *Loi sur le bien-être de l'enfance* de 1966 a rationalisé et centralisé les services de bien-être de l'enfance au Nouveau-Brunswick, remplaçant ainsi l'ancien système de services municipaux et les sociétés d'aide à l'enfance. Pendant les années 1950 et 1960 et le début des années 1970, les services de bien-être de l'enfance étaient offerts sporadiquement aux familles de Premières nations en crise. Généralement, le gouvernement provincial intervenait quand la crise atteignait un stade avancé, lorsque des mesures préventives ne suffisaient plus. L'intervention en tant que telle consistait habituellement à enlever les enfants des familles et des communautés.

Vers le milieu des années 1970, les communautés des Premières nations ont commencé à exprimer leur mécontentement quant aux services provinciaux courants en matière de bien-être de l'enfance. Elles avaient le sentiment que leur culture et leurs traditions familiales seraient mieux servies et protégées par un personnel chargé du bien-être de l'enfance venant de leur propre communauté. Sous la surveillance du gouvernement provincial, trop d'enfants ont

Le régime des pensionnats

Les pensionnats étaient des écoles dirigées par les églises et financées par le gouvernement à l'intention des enfants autochtones de 5 à 16 ans. Le gouvernement fédéral a travaillé avec les églises catholiques, anglicanes, unies et presbytériennes pour établir ce régime durant les années 1870. Les pensionnats avaient essentiellement pour mission d'enseigner l'anglais aux enfants autochtones et de les assimiler dans la société canadienne. Les traditions et les cultures autochtones étaient bafouées et les élèves étaient punis s'ils parlaient leur langue autochtone.

Les élèves ont connu des conditions de vie lamentables dans les pensionnats où ils devaient rester durant dix mois de l'année. Dépourvus de nourriture, de vêtements et de soins de santé adéquats, ils vivaient dans des bâtiments froids et étaient soumis au labeur physique.

Il existait environ 130 pensionnats au Canada, dans toutes les provinces et les territoires à l'exception de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard. Le dernier pensionnat a fermé ses portes en 1996. En 2008, le premier ministre Stephen Harper a fait des excuses aux survivants des pensionnats. Diverses églises ont également fait des excuses pour les séquelles dont ont souffert les élèves dans les pensionnats. Les survivants ont maintenant droit à des indemnités pour le temps passé dans ces écoles.

Premières nations, y compris la définition d'un « Indien », la structure et la gouvernance des bandes, et la famille et les relations entre les sexes. En 1951, des modifications à la *Loi sur les Indiens* édictées dans l'article 88 déclaraient que les lois provinciales sur le bien-être de l'enfance s'appliquaient aux peuples des Premières nations, même si le gouvernement fédéral était toujours légalement responsable du bien-être de l'enfance et de son financement.

La *Loi sur le bien-être de l'enfance* de 1966 a rationalisé et centralisé les services de bien-être de l'enfance au Nouveau-Brunswick, remplaçant ainsi l'ancien système de services municipaux et les sociétés d'aide à l'enfance. Pendant les années 1950 et 1960 et le début des années 1970, les services de bien-être de l'enfance étaient offerts sporadiquement aux familles de Premieres nations en crise. Généralement, le gouvernement provincial intervenait quand la crise atteignait un stade avancé, lorsque des mesures préventives ne suffisaient plus. L'intervention en tant que telle consistait habituellement à enlever les enfants des familles et des communautés.

Vers le milieu des années 1970, les communautés des Premières nations ont commencé à exprimer leur mécontentement quant aux services provinciaux courants en matière de bien-être de l'enfance. Elles avaient le sentiment que leur culture et leurs traditions familiales seraient mieux servies et protégées par un personnel chargé du bien-être de l'enfance venant de leur propre communauté. Sous la surveillance du gouvernement provincial, trop d'enfants ont

Le régime des pensionnats

Les pensionnats étaient des écoles dirigées par les églises et financées par le gouvernement à l'intention des enfants autochtones de 5 à 16 ans. Le gouvernement fédéral a travaillé avec les églises catholiques, anglicanes, unies et presbytériennes pour établir ce régime durant les années 1870. Les pensionnats avaient essentiellement pour mission d'enseigner l'anglais aux enfants autochtones et de les assimiler dans la société canadienne. Les traditions et les cultures autochtones étaient bafouées et les élèves étaient punis s'ils parlaient leur langue autochtone.

Les élèves ont connu des conditions de vie lamentables dans les pensionnats où ils devaient rester durant dix mois de l'année. Dépourvus de nourriture, de vêtements et de soins de santé adéquats, ils vivaient dans des bâtiments froids et étaient soumis au labeur physique.

Il existait environ 130 pensionnats au Canada, dans toutes les provinces et les territoires à l'exception de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard. Le dernier pensionnat a fermé ses portes en 1996. En 2008, le premier ministre Stephen Harper a fait des excuses aux survivants des pensionnats. Diverses églises ont également fait des excuses pour les séquelles dont ont souffert les élèves dans les pensionnats. Les survivants ont maintenant droit à des indemnités pour le temps passé dans ces écoles.

été enlevés de leur famille et placés en dehors de la réserve, et les impacts générationnels du « Rafle des années soixante » et des écoles résidentielles commençaient à se faire sentir. De plus en plus de jeunes parents devaient élever des enfants en n'ayant plus les points de référence et les enseignements traditionnels. Les problèmes d'alcoolisme et de dépendance aux drogues ont commencé à s'empirer.

En 1979, des négociations ont commencé et ont mené à la signature en 1983 d'une entente-cadre intitulée *Entente Canada-Nouveau-Brunswick-Indiens concernant les services d'aide à l'enfance et à la famille* (aussi appelée entente tripartite). Cette entente a été signée par les Premières nations de Big Cove (Elsipogtog), de Burnt Church (Esgenoôpetitj), d'Eel Ground et de Tobique, ainsi que par les gouvernements du Nouveau-Brunswick et du Canada. Le but de cette entente était de fournir un outil aux communautés des Premières nations, dans le cadre d'ententes auxiliaires individuelles, leur permettant éventuellement d'avoir le contrôle absolu sur les services à l'enfance et à la famille dans leurs communautés.

Entre 1983 et 1985, onze communautés de Premières nations ont signé des ententes auxiliaires autorisant la prestation de la gamme complète de services de bien-être de l'enfance, y compris la protection de l'enfance, les enfants pris en charge, les familles d'accueil et les services d'adoption. En 1994, les quatre communautés du Nouveau-Brunswick restantes ont signé une entente auxiliaire semblable.

Dans le cadre de cette entente-cadre tripartite, le gouvernement fédéral était financièrement responsable des services de bien-être de l'enfance pour les Premières nations, le gouvernement provincial avait la responsabilité législative de veiller à ce que les bandes respectent les dispositions de la *Loi sur les services à l'enfant et à la famille et sur les relations familiales* et les Premières nations étaient chargées de la prestation de services à l'enfance et à la famille. Dans les quelques années qui ont suivi, toutes les communautés de Premières nations du Nouveau-Brunswick ont signé des ententes auxiliaires avec les gouvernements provincial et fédéral pour l'établissement d'agences pour la prestation de ces services.

À l'heure actuelle, les services de bien-être de l'enfance sont offerts aux Premières nations du Nouveau-Brunswick par onze agences de bien-être de l'enfance conformément aux dispositions de la *Loi sur les services à la famille*, L.R.N.-B. 1973 c. F-2.2. La plupart des Premières nations ont leur propre agence de bien-être de l'enfance, malgré le fait que quatre des Premières nations les plus petites sont desservies par l'Agence de services à l'enfance et à la famille de Quatre directions, qui est la seule agence de Première nation indépendante constituée en corporation dans la province. À cet égard, la pratique au Nouveau-Brunswick diffère des autres territoires au Canada – ailleurs, les agences de bien-être de l'enfance de Premières nations sont

indépendantes et constituées en corporation, et reçoivent du financement directement du MAINC, plutôt que des conseils de bande.

Une décision du cabinet fédéral prise en 1989 a changé le mode de financement du gouvernement fédéral. Une nouvelle formule de financement, connue comme la directive 20-1 ou le mode de gestion, a été instituée à l'échelle nationale en 1992 pour appuyer les programmes de bien-être de l'enfance de Premières nations. Malheureusement, cette formule, qui est basée sur le nombre d'enfants inscrits dans chaque Première nation, a fait diminuer le montant donné aux communautés de Premières nations très petites, comme celles au Nouveau-Brunswick. Parmi toutes les Premières nations au Nouveau-Brunswick, seule Elsipogtog a une population suffisamment élevée pour bénéficier pleinement de cette formule de financement.

En 1993, les chefs des Premières nations du Nouveau-Brunswick ont rejeté la formule de financement (directive 20-1). Il y avait un mécontentement grandissant parmi les communautés de Premières nations par rapport à cette formule, avec un fort consensus sur le fait que les services en matière de bien-être de l'enfance offerts aux communautés de Premières nations étaient de qualité inférieure à ceux fournis au reste de la population. Précisément, des services tels que Single Entry Point Program (programme de point d'entrée unique), les soins de longue durée pour adultes, les initiatives de la petite enfance et les services d'éducation spéciale n'existaient pas dans les communautés de Premières nations en raison d'un manque de financement fédéral.

Par conséquent, un groupe de travail, composé de quatre membres représentant les trois ordres de gouvernement et de deux personnes-ressources des gouvernements fédéral et provincial, a été formé en 1993. En avril 1994, le groupe a publié le document intitulé *The Report of the Working Group on the Canada-New Brunswick-Indian Tripartite Agreement on Indian Child and Family Services* (rapport du groupe de travail sur l'entente Canada-Nouveau-Brunswick-Indiens concernant les services d'aide à l'enfance et à la famille). Le rapport a demandé une amélioration de la communication et de la responsabilisation de la part de toutes les parties et a parlé de la nécessité d'analyses des besoins pour déterminer la nature et l'étendue des services à l'enfance et à la famille nécessaires parmi les peuples de Premières nations.

Les trois Premières nations les plus grandes, soit Tobique, Esgenoôpetitj (Burnt Church) et Elsipogtog (Big Cove), ont formé le conseil Mawiw, tandis que les autres Premières nations ont formé l'Union of New Brunswick Indians (UNBI). En juillet 1996, l'*Entente Canada-Nouveau-Brunswick-Indiens concernant les services d'aide à l'enfance et à la famille*, également connue sous le nom d'Entente Mawiw, a été signée par les Premières nations Mawiw.

Depuis l'Entente Mawiw de 1996, des efforts ont été déployés pour élargir l'entente tripartite, mais les gouvernements provincial et fédéral ont été incapables au cours de la dernière décennie de s'entendre sur l'étendue des services à être financés. En l'absence d'une entente-cadre, les communautés de Premières nations continuent de recevoir des fonds selon la formule de financement de la directive 20-1 par l'entremise d'une série d'ententes bilatérales renouvelées annuellement. Par conséquent, les problèmes fondamentaux d'un manque de financement persistent depuis les quinze dernières années. Un certain nombre de mesures ont cependant été prises par le MAINC pour maximiser le financement offert aux Premières nations du Nouveau-Brunswick selon la formule de financement existante. Le gouvernement provincial s'est montré prêt à faire une contribution aussi, et le présent examen en constitue une preuve, mais historiquement, depuis le milieu des années 1980, il semble se désintéresser davantage des questions en matière de bien-être de l'enfance de Premières nations que tous ses homologues provinciaux ou la plupart d'entre eux.

À la fin de 2001, le MAINC a transmis un avis officiel annonçant la fin de l'entente tripartite avec le gouvernement provincial. Le gouvernement provincial n'était pas prêt - et ne l'est toujours pas -, à renouveler l'entente tripartite basée sur la formule de financement de la directive 20-1, qui contrevenait à son avis aux bonnes pratiques en matière de service social. L'effet pervers de la directive 20-1 est qu'elle fait augmenter le nombre d'enfants placés en haussant le financement accordé selon le nombre d'enfants placés. Au cours des trois prochaines années ou plus, le MAINC a repoussé la date de résiliation de l'entente tripartite jusqu'à ce qu'elle prenne officiellement fin en 2005. À ce moment-là, un comité technique formé de directeurs d'agences de bien-être de l'enfance et de leaders de Premières nations travaillait à une structure simplifiée pour réduire le nombre d'agences de bien-être de l'enfance de Premières nations dans la province et pour donner à celles-ci une structure organisationnelle indépendante. Cependant, le processus a échoué faute d'un appui des chefs de Premières nations.

À la suite de la fin de l'entente tripartite, le MAINC a continué de financer les conseils de bande selon la directive 20-1, mais il a regroupé les agences en blocs de trois afin de maximiser les fonds offerts selon la formule. En juin 2008, une rencontre avec les chefs de Premières nations a eu lieu afin de présenter le modèle des nouvelles orientations du gouvernement provincial sur le bien-être de l'enfance. On était d'avis que la nouvelle approche du gouvernement pour le bien-être de l'enfance cadrait avec les modèles de prévention préconisés par le MAINC dans les autres territoires et était en fait plus progressiste que ces derniers. À partir de cela, de nouvelles discussions portant sur le renouvellement d'une entente tripartite, ou sur la mise en place d'une entente temporaire, ont été entamées.

Ces discussions ont été engendrées en partie par la nouvelle entente tripartite concernant l'éducation. En avril 2008, le gouvernement fédéral, le gouvernement du Nouveau-Brunswick et les chefs du Nouveau-Brunswick ont signé un *protocole d'entente* visant à améliorer les résultats scolaires des élèves de Premières nations et à combler l'écart entre les élèves de Premières nations fréquentant des écoles administrées par les conseils de bande et les élèves des écoles provinciales. Ce protocole faisait foi de l'engagement de toutes les parties de veiller à ce que les jeunes de Premières nations puissent profiter des mêmes occasions que les autres Néo-Brunswickois en adoptant une nouvelle approche en matière de normes, de services et de financement. Cette approche comprend la mise en place de plans de réussite scolaire, l'établissement de critères de mesure du rendement, l'amélioration de normes de service, l'évaluation des options de financement et l'élimination des incohérences entre l'éducation offerte sur les réserves et à l'extérieur de celles-ci. De plus, le Nouveau-Brunswick est devenu la première province au Canada à adopter une nouvelle approche de financement de l'éducation au sein des Premières nations visant à combler l'écart en matière de rendement entre les élèves des Premières nations et ceux des autres communautés. Cette approche comprend un engagement de la part du gouvernement provincial de réinvestir cinquante pour cent des frais de scolarité payés par les communautés de Premières nations dans des programmes appropriés sur le plan culturel pour les élèves de Premières nations.

En mai 2009, un protocole d'entente a été préparé qui visait à rapprocher les deux côtés afin d'en arriver à une nouvelle entente tripartite relative au bien-être de l'enfance pour les Premières nations, mais neuf mois plus tard, les parties n'avaient toujours pas exécuté le protocole, ni n'en étaient venues à une entente quelconque. Pendant que ces débats ont traîné au Nouveau-Brunswick, des agences de bien-être de l'enfance de Premières nations d'autres provinces et territoires se sont prononcées dans le même sens. En février 2007, la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada, un groupe national de défense pour le bien-être de l'enfance dans les Premières nations, a déposé une plainte, prétendant le sous-financement systémique des services de bien-être de l'enfance par le MAINC, en vue de comparaître devant le tribunal fédéral des droits de la personne. La Commission canadienne des droits de la personne a accepté la compétence relativement à la plainte et a planifié des audiences pour septembre 2009, mais les dates de celles-ci ont été reportées à novembre 2009 et plus récemment à janvier 2010. Il suffit de dire que les problèmes auxquels font face les Premières nations du Nouveau-Brunswick sont éprouvés aussi par des Premières nations partout ailleurs au Canada, et que tout progrès dans la résolution de ces questions a été lent et affligé de négociations turbulentes extrêmement politiques et conflictuelles.

* * *

Lorsqu'on examine la longue histoire de négociations interminables et laborieuses entre les gouvernements fédéral et provincial et les Premières nations dans le contexte de taux sévissant de suicide chez les adolescents, du trouble du spectre de l'alcoolisation fœtale, d'incarcération de jeunes et de faible rendement scolaire, il est difficile de ne pas en venir à la conclusion qu'il s'agit ici d'une situation du principe de Jordan qui se répercute à l'échelle du système. À mon avis, chaque ordre de gouvernement, les Premières nations et les gouvernements provincial et fédéral, sont tous responsables à parts égales de la situation dans laquelle se retrouvent les enfants de Premières nations, et tous les ordres de gouvernement devraient agir rapidement pour mettre en œuvre les recommandations qui suivent.

Passons maintenant à la nouvelle structure du bien-être de l'enfance qui, je crois, doit être mise en place. Le tableau I donne un aperçu de la structure organisationnelle existante pour la prestation de services de bien-être de l'enfance et le tableau II montre la conception du nouveau modèle de prestation de services recommandé dans le présent rapport. Je traiterai d'abord de la structure des agences et du Bureau de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations du Nouveau-Brunswick proposé et de ses modèles de gouvernance, puis je présenterai les recommandations concernant le financement et la responsabilisation avant de me pencher sur les questions opérationnelles telles que les protocoles, la formation, les systèmes d'information et le respect des normes.

* * *

Principe de Jordan

Le principe de Jordan est un principe de l'« enfant d'abord » pour régler les conflits de compétences entre deux ordres de gouvernement (fédéral et provincial/territorial) concernant le paiement des services gouvernementaux offerts aux enfants des Premières Nations. Selon ce principe, lorsqu'un conflit de compétences survient, le gouvernement de premier contact avec l'enfant doit payer le service sans retard ou perturbation et le conflit de compétences peut être résolu plus tard.

À propos de Jordan

Jordan River Anderson était membre de la Nation crie de Norway House au Manitoba. Né en 1999, il souffrait de plusieurs incapacités pour lesquelles il a dû recevoir un traitement médical durant de nombreuses années. Les médecins ont déclaré que Jordan pouvait retourner chez lui après avoir été hospitalisé durant deux ans à Winnipeg. Toutefois, les gouvernements provincial et fédéral n'ont pas pu s'entendre sur le gouvernement qui serait responsable du coût des soins à domicile de Jordan. Donc Jordan est resté hospitalisé durant deux années de plus pendant que les gouvernements ont continué de se disputer. Jordan est décédé en 2005 avant même de pouvoir vivre un jour avec sa famille.

Lorsqu'on examine la longue histoire de négociations interminables et laborieuses entre les gouvernements fédéral et provincial et les Premières nations dans le contexte de taux sévissant de suicide chez les adolescents, du trouble du spectre de l'alcoolisation fœtale, d'incarcération de jeunes et de faible rendement scolaire, il est difficile de ne pas en venir à la conclusion qu'il s'agit ici d'une situation du principe de Jordan qui se répercute à l'échelle du système. À mon avis, chaque ordre de gouvernement, les Premières nations et les gouvernements provincial et fédéral, sont tous responsables à parts égales de la situation dans laquelle se retrouvent les enfants de Premières nations, et tous les ordres de gouvernement devraient agir rapidement pour mettre en œuvre les recommandations qui suivent.

Passons maintenant à la nouvelle structure du bien-être de l'enfance qui, je crois, doit être mise en place. Le tableau I donne un aperçu de la structure organisationnelle existante pour la prestation de services de bien-être de l'enfance et le tableau II montre la conception du nouveau modèle de prestation de services recommandé dans le présent rapport. Je traiterai d'abord de la structure des agences et du Bureau de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations du Nouveau-Brunswick proposé et de ses modèles de gouvernance, puis je présenterai les recommandations concernant le financement et la responsabilisation avant de me pencher sur les questions opérationnelles telles que les protocoles, la formation, les systèmes d'information et le respect des normes.

* * *

Principe de Jordan

Le principe de Jordan est un principe de l'« enfant d'abord » pour régler les conflits de compétences entre deux ordres de gouvernement (fédéral et provincial/territorial) concernant le paiement des services gouvernementaux offerts aux enfants des Premières Nations. Selon ce principe, lorsqu'un conflit de compétences survient, le gouvernement de premier contact avec l'enfant doit payer le service sans retard ou perturbation et le conflit de compétences peut être résolu plus tard.

À propos de Jordan

Jordan River Anderson était membre de la Nation crie de Norway House au Manitoba. Né en 1999, il souffrait de plusieurs incapacités pour lesquelles il a dû recevoir un traitement médical durant de nombreuses années. Les médecins ont déclaré que Jordan pouvait retourner chez lui après avoir été hospitalisé durant deux ans à Winnipeg. Toutefois, les gouvernements provincial et fédéral n'ont pas pu s'entendre sur le gouvernement qui serait responsable du coût des soins à domicile de Jordan. Donc Jordan est resté hospitalisé durant deux années de plus pendant que les gouvernements ont continué de se disputer. Jordan est décédé en 2005 avant même de pouvoir vivre un jour avec sa famille.

Tableau 1

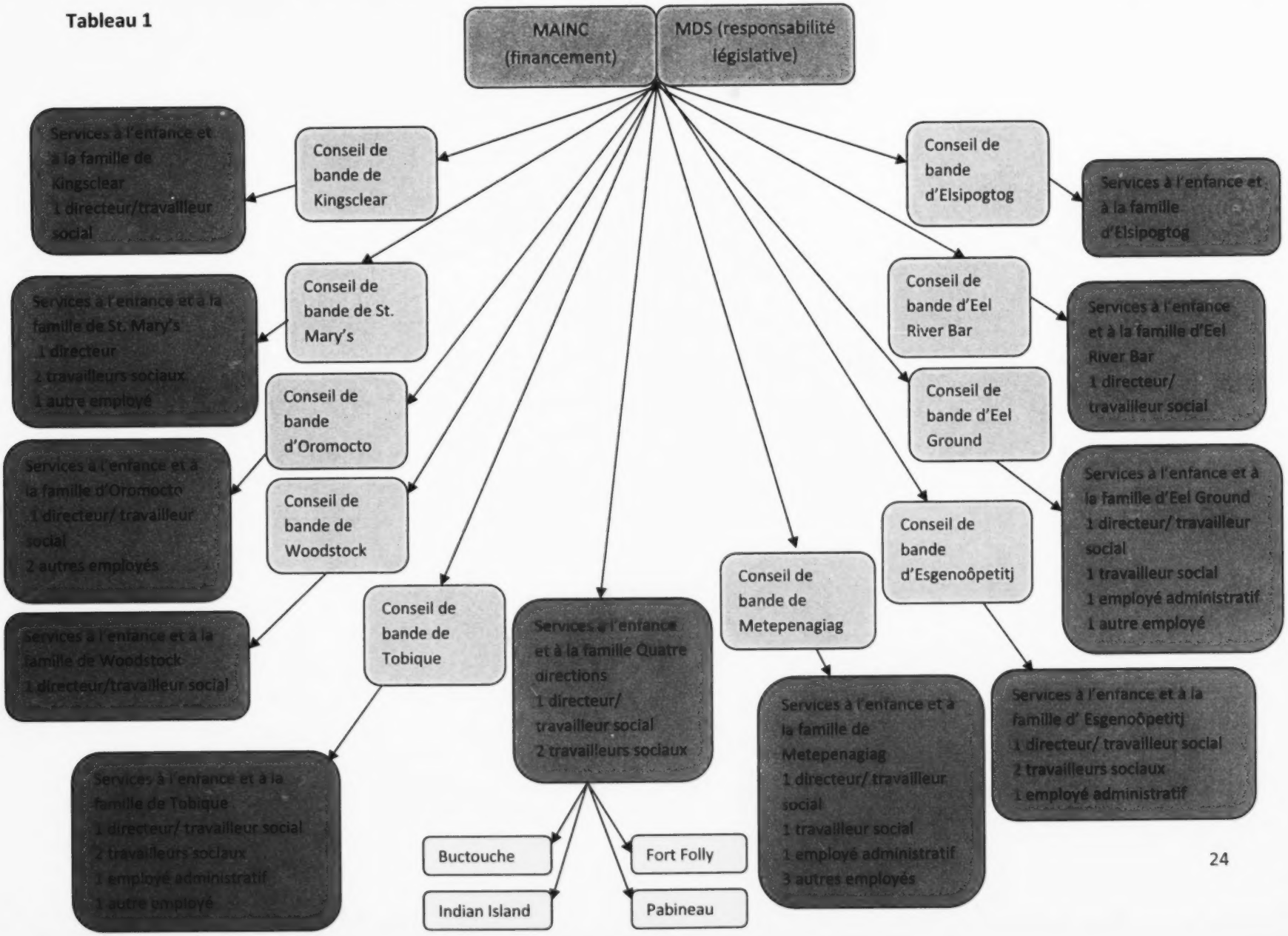

MAINC (financement)
MDS (responsabilité législative)
Conseil de bande de Kingsclear
Services à l'enfance et à la famille de Kingsclear
1 directeur/travailleur social
Conseil de bande de St. Mary's
Services à l'enfance et à la famille de St. Mary's
1 directeur
2 travailleurs sociaux
1 autre employé
Conseil de bande d'Oromocto
Services à l'enfance et à la famille d'Oromocto
1 directeur/ travailleur social
2 autres employés
Conseil de bande de Woodstock
Services à l'enfance et à la famille de Woodstock
1 directeur/travailleur social
Conseil de bande de Tobique
Services à l'enfance et à la famille de Tobique
1 directeur/ travailleur social
2 travailleurs sociaux
1 employé administratif
1 autre employé
Services à l'enfance et à la famille Quatre directions
1 directeur/ travailleur social
2 travailleurs sociaux
Buctouche
Indian Island
Fort Folly
Pabineau
Conseil de bande de Metepenagiag
Services à l'enfance et à la famille de Metepenagiag
1 directeur/ travailleur social
1 travailleur social
1 employé administratif
3 autres employés
Conseil de bande d'Esgenoôpetitj
Services à l'enfance et à la famille d' Esgenoôpetitj
1 directeur/ travailleur social
2 travailleurs sociaux
1 employé administratif
Conseil de bande d'Eel Ground
Services à l'enfance et à la famille d'Eel Ground
1 directeur/ travailleur social
1 travailleur social
1 employé administratif
1 autre employé
Conseil de bande d'Eel River Bar
Services à l'enfance et à la famille d'Eel River Bar
1 directeur/ travailleur social
Conseil de bande d'Elsipogtog
Services à l'enfance et à la famille d'Elsipogtog

Tableau 1

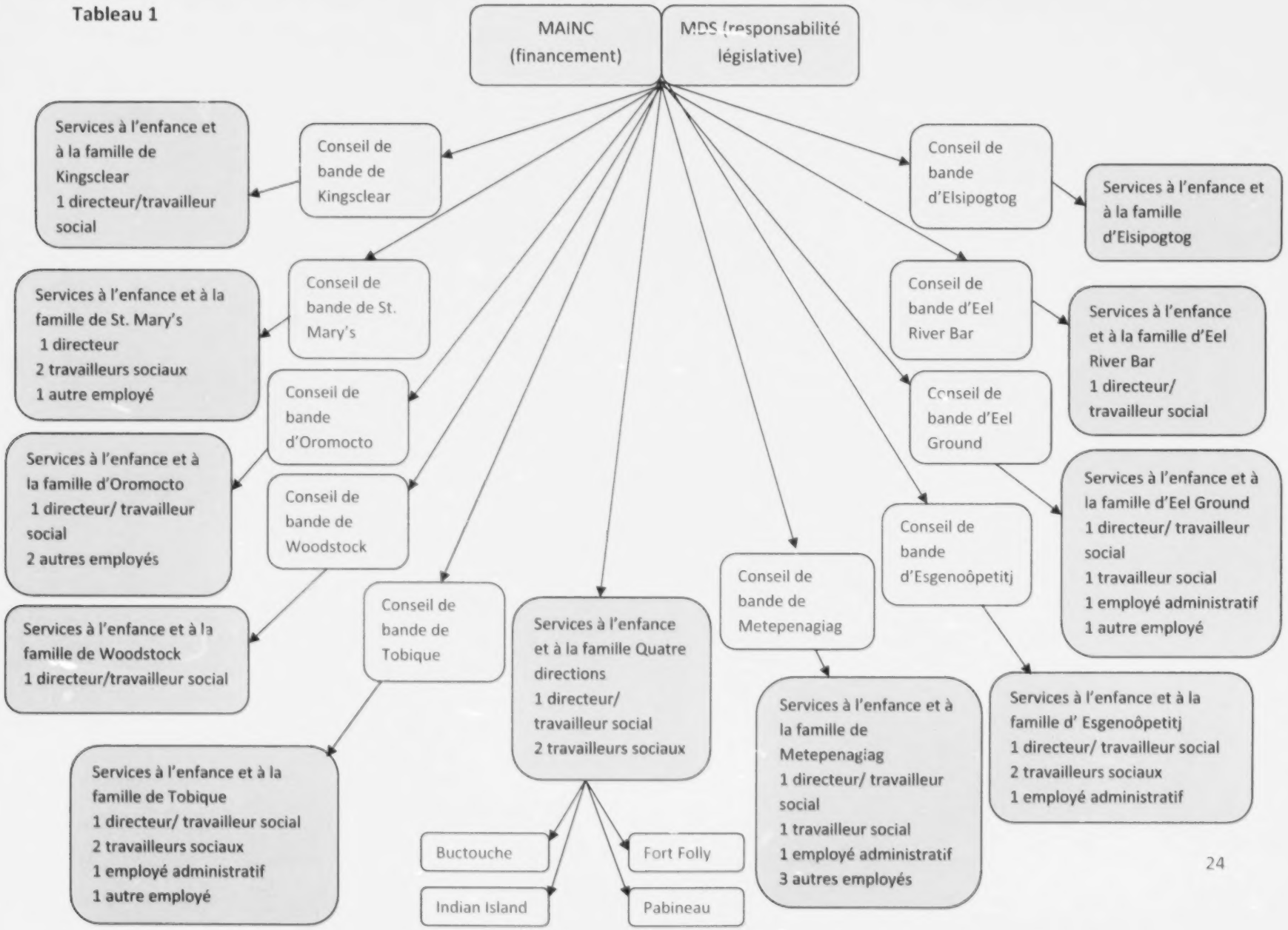

MAINC (financement)
MDS (responsabilité législative)
Conseil de bande de Kingsclear
Services à l'enfance et à la famille de Kingsclear
1 directeur/travailleur social
Conseil de bande de St. Mary's
Services à l'enfance et à la famille de St. Mary's
1 directeur
2 travailleurs sociaux
1 autre employé
Conseil de bande d'Oromocto
Services à l'enfance et à la famille d'Oromocto
1 directeur/ travailleur social
2 autres employés
Conseil de bande de Woodstock
Services à l'enfance et à la famille de Woodstock
1 directeur/travailleur social
Conseil de bande de Tobique
Services à l'enfance et à la famille de Tobique
1 directeur/ travailleur social
2 travailleurs sociaux
1 employé administratif
1 autre employé
Services à l'enfance et à la famille Quatre directions
1 directeur/ travailleur social
2 travailleurs sociaux
Buctouche
Indian Island
Fort Folly
Pabineau
Conseil de bande de Metepenagiag
Services à l'enfance et à la famille de Metepenagiag
1 directeur/ travailleur social
1 travailleur social
1 employé administratif
3 autres employés
Conseil de bande d'Esgenoôpetitj
Services à l'enfance et à la famille d' Esgenoôpetitj
1 directeur/ travailleur social
2 travailleurs sociaux
1 employé administratif
Conseil de bande d'Eel Ground
Services à l'enfance et à la famille d'Eel Ground
1 directeur/ travailleur social
1 travailleur social
1 employé administratif
1 autre employé
Conseil de bande d'Eel River Bar
Services à l'enfance et à la famille d'Eel River Bar
1 directeur/ travailleur social
Conseil de bande d'Elsipogtog
Services à l'enfance et à la famille d'Elsipogtog

Tableau 2

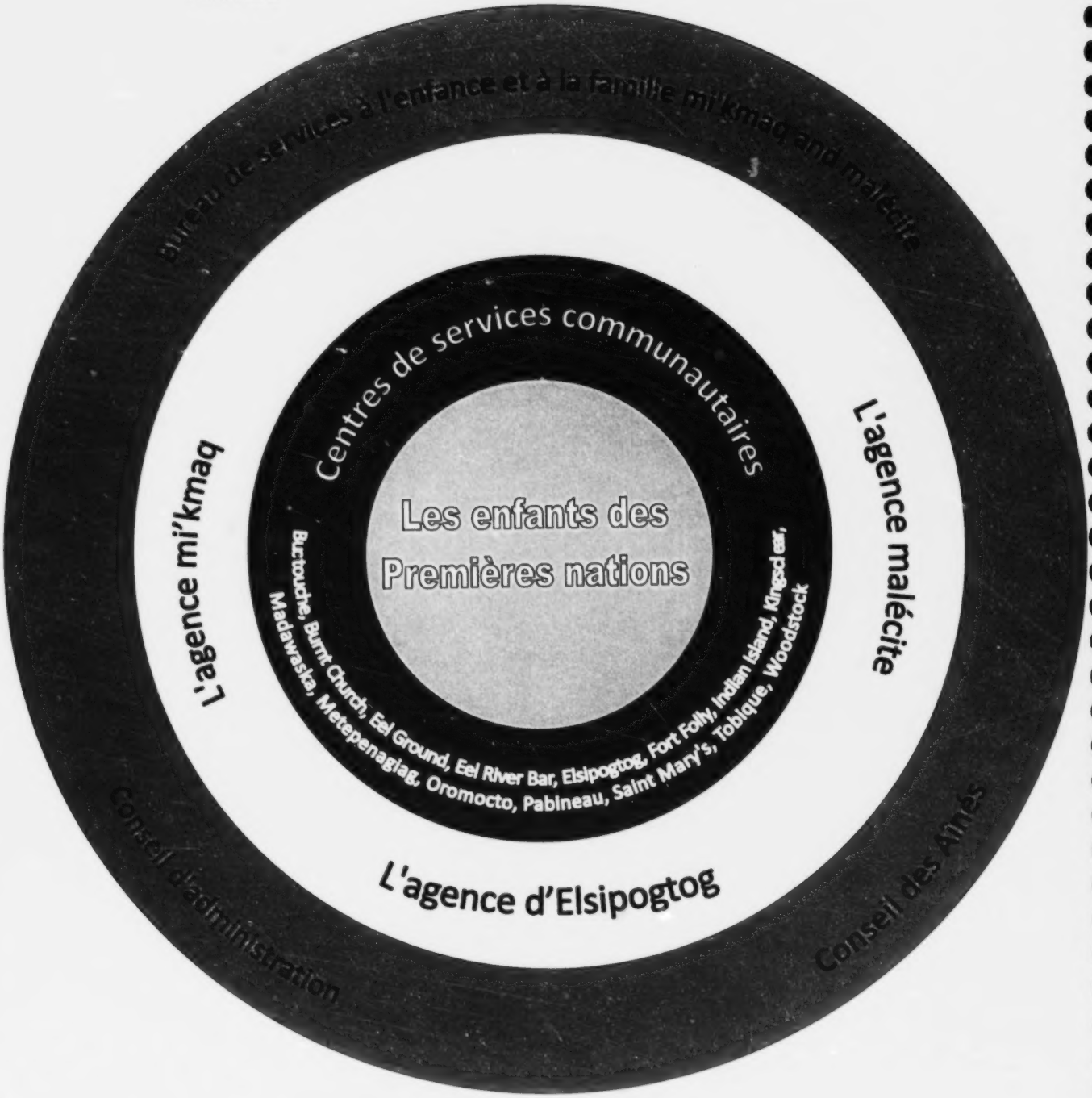

Bureau de services à l'enfance et à la famille mi'kmaq and malécite
Centres de services communautaires
Les enfants des Premières nations
Burtouche, Burnt Church, Eel Ground, Eel River Bar, Elsipogtog, Fort Folly, Indian Island, Kingsclear, Madawaska, Metepenagiag, Oromocto, Pabineau, Saint Mary's, Tobique, Woodstock
L'agence mi'kmaq
L'agence malécite
L'agence d'Elsipogtog
Conseil d'administration
Conseil des Aînés

Tableau 2

L'agence mi'kmaq
Centres de services communautaires
L'agence malécite
Les enfants des Premières nations
Bucktouche, Burnt Church, Eel Ground, Eel River Bar, Elsipogtog, Fort Folly, Indian Island, Kingsclear, Madawaska, Metepenagiag, Oromocto, Pabineau, Saint Mary's, Tobique, Woodstock
L'agence d'Elsipogtog

Kendra admet qu'elle était un peu difficile lorsqu'elle était adolescente. Elle est tombée enceinte à quinze ans et sa mère l'a forcé à quitter la maison pour aller vivre avec sa grand-mère. Elle n'était pas prête à être mère à quinze ans et ne se souciait guère du fait qu'elle avait eu un enfant. Après l'accouchement, Joanne, la directrice de l'Agence de services à l'enfance et à la famille de Quatre directions, intervient dans l'affaire et Kendra accepte de céder ses droits parentaux à sa grand-mère.

Peu de temps après, elle déménage à Oromocto, mais les services à l'enfance et à la famille sont restés en contact avec elle. À Oromocto, elle vivait avec un militaire et à dix-huit ans, elle a donné naissance à un deuxième enfant. Après la naissance de sa fille, Kendra s'est rendu compte qu'elle voulait ravoir son fils, et avec l'aide de Joanne de l'Agence, elle a pu reprendre la garde de celui-ci.

La famille a ensuite déménagé en Alberta avec son partenaire. Malheureusement, la relation avec le père de son deuxième enfant était très violente, et elle savait qu'elle devait quitter ce dernier pour le bien de ses enfants, sinon pour son propre bien. Étant donné que sa communauté natale ne pouvait pas lui offrir un logement du fait qu'elle avait déménagé, les services à l'enfance et à la famille sont intervenus encore une fois et, avec l'aide de sa famille, ont trouvé une tante qui a accepté de l'héberger avec ses enfants. Elle a ensuite pu quitter la relation violente et a traversé le Canada en autobus, accompagnée de ses deux jeunes enfants, pour revenir chez elle.

Une fois Kendra revenue, Joanne a fait des visites à domicile régulières. Elle a aidé Kendra à fixer des objectifs et à les atteindre. Kendra a obtenu son diplôme d'équivalence d'études secondaires grâce à un appui financier du bureau de conseil de bande, puis a terminé un programme d'éducation de la petite enfance en obtenant des services de gardiennage par l'entremise de l'Agence de services à l'enfance et à la famille de Quatre directions. Joanne a demandé à Kendra si elle voulait participer à la mise sur pied d'un programme Bon départ dans sa petite communauté de Première nation, lui permettant ainsi de mettre à contribution sa formation. Joanne a trouvé du financement pour le programme Bon départ et une maison a été donnée afin que les enfants aient des installations adéquates. Il y a actuellement trois enfants qui sont admissibles à ce service et ils participent chaque jour au programme élaboré par Kendra.

La formation et le soutien constants fournis par l'Agence de services à l'enfance et à la famille de Quatre directions ont permis à cette femme d'obtenir bien plus qu'une éducation et la sécurité d'emploi. Kendra dit que cela lui a aussi permis de comprendre ce qu'elle devait faire pour ses enfants et de se rendre compte de la peine qu'elle avait causée à son fils en l'abandonnant. On lui a donné les outils pour l'aider à réparer la relation avec son fils, pour le bien de son fils, son propre bien et celui de sa communauté.

En toute franchise, elle dit que sans l'aide des services à l'enfance et à la famille et le soutien constant de Joanne, sa vie n'aurait abouti à rien : « Je me serais retrouvée à trente ans sans enfant ni aucun espoir pour l'avenir. »

Le portrait ci-dessus est l'histoire d'une vie parmi tant d'autres ayant été améliorées ou réparées grâce à l'intervention d'agences de bien-être de l'enfance de Premières nations du Nouveau-Brunswick. Dans les bureaux régionaux de Développement social, une bonne partie de ce bon travail est faite dans d'autres parties de la province. Les problèmes survenant dans les familles de communautés de Premières nations sont semblables à ceux touchant les familles d'autres communautés. La différence qu'il importe de réitérer, c'est que les services communautaires offerts dans les Premières nations sont seulement offerts depuis 25 ans. Les travailleurs de protection de l'enfance ou les travailleurs sociaux se rendaient rarement sur les lieux et ne venaient habituellement que pour enlever un enfant de sa communauté et le placer sous garde protégée. Tout cela a changé maintenant que les Premières nations ont leurs propres agences de bien-être de l'enfance. Certaines communautés ont très peu d'enfants qui ont été placés, tandis que d'autres en ont trop. Cependant, les enfants qui sont retirés de leur famille sont presque toujours placés dans leur propre communauté, dans une famille élargie ou dans une autre communauté de Première nation.

Les travailleurs sociaux offrant des services de protection de l'enfance occupent un des emplois les plus exigeants que l'on puisse imaginer. Je tiens à rendre hommage aux efforts déployés par ces travailleurs sociaux et les autres membres du personnel des agences de bien-être de l'enfance de Premières nations qui se sont donné corps et âme à leur travail en dépit des exigences élevées. Cependant, malgré l'amélioration de la situation par rapport à vingt-cinq ans auparavant, j'ai le sentiment qu'il y a encore de grandes améliorations à apporter.

Par exemple, j'ai été témoin, au cours de la durée du bref examen de six mois que j'ai mené, d'un roulement de personnel considérable dans plusieurs petites agences de bien-être de l'enfance des Premières nations. Ce n'est rien de nouveau. Par exemple, il s'est avéré pratiquement impossible au cours des quelques dernières années de maintenir en poste les travailleurs sociaux des petites agences, notamment celles des Premières nations de Woodstock et d'Oromocto, où les travailleurs sociaux sont souvent seuls au bureau, mais tout de même chargés de traiter tous les cas, de gérer le bureau, le budget et les processus d'élaboration de rapports sans relève ni soutien clinique. En raison de la formule de financement existante, le nombre d'enfants de ces collectivités ne justifie tout simplement pas l'affectation d'un personnel ou d'un budget plus important. Cependant, étant donné le nombre de cas exigeants, il est impossible à un, deux ou trois employés de gérer la charge de travail sans aucun soutien.

En revanche, les collectivités de la même taille et plus petites sont adéquatement desservies par l'Agence de services à l'enfance et à la famille de Quatre directions. Selon le fonctionnement de celle-ci, une collectivité peut disposer d'un travailleur social à temps partiel ou un travailleur social peut faire la navette entre deux collectivités. De plus, le personnel de Quatre directions, soit un directeur et deux travailleurs sociaux, permet à celle-ci de partager la charge de travail, de faire une gestion plus judicieuse et de fournir une relève ou un soutien lorsqu'un cas ou une situation l'exige. Depuis les vingt dernières années, Quatre directions enregistre un très faible taux de roulement du personnel, ce qui a permis aux travailleurs sociaux de tisser des liens solides et durables avec les clients et les collectivités qu'ils desservent. Quatre directions a été en mesure de planifier et d'élargir les services offerts grâce aux programmes Bon départ et de garderie et d'adopter une approche coordonnée de la prestation des services de bien-être de l'enfance dans les quatre collectivités qu'elle dessert. En raison de ces réussites, l'Agence de services à l'enfance et à la famille de Quatre directions se distingue en tant que modèle pour la prestation de services dans la province.

Quatre directions est gérée par un conseil d'administration constitué des chefs des quatre Premières nations qu'elle dessert. Il n'y a eu aucun problème d'ingérence politique. L'Agence reçoit son financement directement du MAINC et n'a pas à défendre son budget devant les différents conseils de bande. Malheureusement, notre examen a révélé que dans plusieurs autres Premières nations, les conseillers de bande ont parfois questionné les interventions en matière de bien-être de l'enfance et tenté d'utiliser leur pouvoir de financement pour exercer une influence sur la prestation des soins. Dans d'autres cas, les sommes destinées aux agences de bien-être de l'enfance ont été attribuées à des fins totalement différentes. Le manque de responsabilité comptable dans une collectivité a poussé le MAINC a placé l'agence sous la gestion par des tierce parties. LE MAINC et la province collaborent depuis en vertu d'une entente qui a transféré la responsabilité pour l'offre de services de bien-être de l'enfance directement au Ministre du Développement Social.

Trois agences relevant d'un bureau

Ma première recommandation cadre avec ce que recommandent les directeurs des agences depuis plusieurs années ainsi qu'avec ce que le MAINC et le ministère du Développement social ont accepté en principe. Elle vise une réduction des dépenses pour les agences de régions éloignées et la rationalisation des fonctions administratives et de supervision afin que le financement puisse être utilisé pour avoir plus de travailleurs sociaux de première ligne à l'échelle de la communauté. Ces objectifs peuvent être atteints en faisant passer le nombre d'agences de onze à trois et en confiant la coordination du financement et des services au

Bureau de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations du Nouveau-Brunswick.

Par respect des différences culturelles et linguistiques qui existent au sein des Premières nations du Nouveau-Brunswick, il est logique que les services de bien-être de l'enfance soient coordonnés séparément par une agence mi'kmaq et une agence malécite. De plus, compte tenu du poids politique et démographique de la Première nation d'Elsipogtog, il est également logique que l'agence déjà en place, qui est bien dotée en personnel et de loin la plus grande agence, demeure une agence autonome. Avec le temps, il se peut qu'une plus grande coordination des services entre les agences d'Elsipogtog et mi'kmaq rende manifeste les gains pouvant être obtenus avec une plus grande coordination des services. Cependant, pour le moment, une structure à trois agences constitue le modèle le plus efficace et le plus pratique politiquement pour opérer un changement. D'autre part, l'établissement d'un bureau de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations fera en sorte que toutes les agences offrent la même qualité de service, que tout conflit d'intérêts soit réglé efficacement et rapidement et que tous les employés des agences soient sur un pied d'égalité par rapport à la rémunération, aux avantages sociaux, aux conditions de travail, à la formation, à la supervision clinique, aux systèmes de gestion de cas et au soutien pour les systèmes d'information.

Mis à part ces considérations opérationnelles rudimentaires, il importe qu'il y ait suffisamment de fonds de lancement pour permettre la fusion des onze agences existantes pour en donner trois tout en maintenant une prestation adéquate de services communautaires. Dans certaines des agences actuelles, il est évident que les locaux ne conviennent pas du tout pour offrir des services sociaux professionnels. Par exemple, à Oromocto, les employés des services financiers, les employés de soutien et les travailleurs sociaux partagent une même pièce. Lorsqu'un travailleur social doit parler en privé avec un client, il doit l'amener dans sa voiture. La ministre du Développement social doit veiller à ce que tous les travailleurs sociaux travaillant dans les communautés de Premières nations disposent de locaux adéquats pour rencontrer leurs clients afin de pouvoir offrir des services conformes à la déontologie, professionnels et confidentiels.

Un plan de transition sera nécessaire pour traiter des nombreuses questions en matière de ressources humaines découlant de changements dans la prestation de services de cette ampleur. Tous les efforts doivent être déployés pour conserver les connaissances et l'expertise institutionnelles tout en prévoyant un plan pour la relève et le rajeunissement du personnel de l'agence. Actuellement, un certain nombre de directeurs d'agence, qui possèdent toute l'histoire institutionnelle relative au bien-être de l'enfance dans les Premières nations de la province, sont à la veille de prendre leur retraite. Le plan de transition doit veiller à ce que cette vaste expérience soit pleinement mise à contribution et qu'un plan de relève soit mis en place

pour assurer le transfert requis des connaissances. De plus, il importe que le plan de transition soit axé sur le recrutement d'experts en bien-être de l'enfance dans les Premières nations à l'échelle de la communauté et sur l'obtention du rapport voulu entre les services de soutien administratifs, financiers et de gestion et les professionnels de première ligne tout en limitant les pertes d'emploi et les effets néfastes dans les communautés.

Dans l'annexe de ce rapport, j'ai fourni un guide contenant des jalons destinés à tous les échelons de gouvernement pour la mise en œuvre de ces recommandations. Le processus de transition devrait être géré par une équipe centrale de personnes qui ne pourraient pas travailler comme employés pour le Bureau, mais dont les services seraient retenus par un comité tripartite en fonction d'un processus d'appel d'offres concurrentiel et de leur expertise reconnue en gestion du changement. Cette approche réduirait le temps nécessaire au lancement et ferait en sorte que la transition se fasse avec le moins de heurts possible.

RECOMMANDATIONS

1. **Il est recommandé que les onze agences actuelles de services à l'enfance et à la famille des Premières nations soient réduites en trois agences fédérées relevant d'un Bureau de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations du Nouveau-Brunswick reconnu par le MAINC et ayant la responsabilité d'exécuter les fonctions des gouvernements des Premières nations en vertu de la *Loi sur les services à la famille* et que les onze bureaux des agences actuelles de services à l'enfance et à la famille des Premières nations continuent de fonctionner à titre de centres de services communautaires où sont offerts les services sociaux de première ligne.**

2. **Il est recommandé que les services offerts par le Bureau et les agences mettent l'accent sur les programmes de prévention, tels des cours et des ateliers sur le rôle parental axés sur la culture, des initiatives pour la petite enfance, le trouble du spectre de l'alcoolisation fœtale (TSAF) et la santé prénatale, la lutte contre la toxicomanie, les soins offerts aux adolescents présentant des troubles de comportement, les maladies mentales ou les problèmes de toxicomanie, la lutte contre la violence conjugale et le fait d'y être exposé dans le milieu familial, la prise en compte de facteurs clés tels que la pauvreté, la piètre qualité du logement et l'abus d'alcool ou de drogues.**

3. **Il est recommandé que le Bureau et les agences adoptent des énoncés de mission et des lignes directrices internes pour que les pratiques, les approches et les valeurs du**

travail social auprès des Premières nations soient reflétées et incorporées dans tous les programmes et services.

4. **Il est recommandé que le plan de transition accorde des coûts de démarrage associés à la création ou à la remise à neuf du Bureau, des agences et des centres de services communautaires et que le Bureau prenne des mesures pour offrir aux membres du personnel et aux clients des milieux de travail sécuritaires, éthiques et confidentiels et qu'il soit financé adéquatement.**

5. **Il est recommandé qu'un plan des ressources humaines transitoire soit élaboré en vue du redéploiement du personnel des agences actuellement en cours et que les directeurs et les superviseurs des agences soient recrutés pour agir comme directeurs ou dirigeants cliniques offrant des services spécialisés (tels les adoptions légales, les adoptions selon les coutumes indiennes, les soins selon les coutumes indiennes et la concertation familiale) au Bureau ou aux agences.**

6. **Il est recommandé qu'un plan des ressources humaines transitoire soit adopté pour maximiser le nombre de travailleurs sociaux de première ligne à l'échelle communautaire.**

7. **Il est recommandé que le plan des ressources humaines mette l'accent sur le recrutement et le maintien en poste de travailleurs sociaux qualifiés des Premières nations afin de fournir une supervision clinique et des services de première ligne.**

Bureau de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations du Nouveau-Brunswick

La création d'un Bureau de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations du Nouveau-Brunswick, gérée et dirigée par les premières nations, est le pivot de ce rapport. Bon nombre de bienfaits qui découleront de la mise en œuvre des recommandations de ce rapport émanent de cette recommandation.

En ce moment, la plupart des agences de bien-être à l'enfance des Premières nations au Nouveau-Brunswick fonctionnent avec peu de soutien clinique, avec des services limités de planification, de comptabilité et de production de rapports. Elles interviennent surtout de façon réactive pour gérer les crises au lieu de prodiguer des services axés sur la prévention. La plupart d'entre elles ne possèdent pas de systèmes automatisés de gestion de dossiers ou de fonctions de production de rapports prises en charge par ces systèmes. En travaillant dans des agences

isolées et autonomes, le personnel ne peut pas bénéficier d'échanges d'apprentissage interagences. Il n'a souvent ni le temps ni les ressources pour travailler efficacement avec d'autres agences ou partenaires dans la collectivité dans le cadre d'interventions multidisciplinaires.

Le Bureau de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations du Nouveau-Brunswick peut se charger de nombreuses fonctions administratives en dédoublement dans les onze agences. Ces fonctions, dans la majeure partie des cas, peuvent coûter moins cher si l'on utilise les systèmes et le matériel informatique fournis par le gouvernement du Nouveau-Brunswick à titre de service au Bureau des Premières nations et à ses agences. On gagnera ainsi des efficiences qui peuvent être dirigées vers les services sociaux de première ligne et elles permettront au gouvernement provincial de s'engager envers un nouveau niveau de dévouement et de participation. Ainsi, les conseils de bande, le gouvernement provincial et le MAINC peuvent s'assurer que les enfants des Premières nations jouissent d'une protection et des avantages équivalents à ce que garantissent toutes les lois sur le bien-être de l'enfant au Nouveau-Brunswick.

Le Bureau agirait comme seule autorité relevant du MAINC au nom des agences de services à l'enfance et à la famille et des centres de services communautaires de la province. Le Bureau fixerait le budget de chaque agence, selon les plans d'effectif et les échelles salariales uniformes correspondant aux taux de rémunération provinciaux. Un volume de dossiers moyen et la complexité des cas sont des facteurs dont il faut tenir compte quand vient le temps de fixer l'effectif adéquat pour garantir une prestation de services comparable. De plus, le Bureau veillerait à ce que tous les membres du personnel soient accrédités en bonne et due forme par leur association professionnelle, qu'ils jouissent des avantages que leur procure leur statut de membre, qu'ils bénéficient d'un régime de retraite et d'autres avantages sociaux satisfaisants, notamment l'accès à un programme d'aide aux employés et à la famille. Malgré le fait que bien des conflits d'intérêts dans les petites agences peuvent se résoudre à l'échelle de l'agence, le Bureau doit pouvoir faire appel aux travailleurs de relève et aux superviseurs lorsque les circonstances le justifient.

Outre les efficiences administratives, le personnel des agences actuellement en place et les dirigeants des Premières nations ont adopté comme réforme souhaitable et possible la coordination de certains services spécialisés. Par exemple, les services d'adoption dans les collectivités des Premières nations demandent une connaissance spécialisée du bien-être à l'enfance et des pratiques issues de coutumes des Premières nations. Loin d'être rares, ces services, qui sont très spécialisés, seraient mieux assurés dans l'ensemble de la province si un travailleur social chevronné des Premières nations s'en occupait depuis le Bureau.

Les bureaux régionaux de Développement social profitent des conseils et des services juridiques du Bureau du procureur général du Nouveau-Brunswick. À l'heure actuelle, les travailleurs sociaux des agences de bien-être à l'enfance des Premières nations ne peuvent pas accéder rapidement à des conseils juridiques spécialisés. Compte tenu de la complexité des cas et la nature des liens hiérarchiques entre les agences de bien-être à l'enfance, les conseils de bande, le ministère du Développement social et le MAINC, il conviendrait, à mon avis, que le Bureau retienne les services d'un conseiller juridique à l'interne qui aurait une connaissance spécialisée de la loi sur le bien-être de l'enfant, du droit des Autochtones et de la gouvernance d'une organisation. Ce dernier pourrait également se charger au Bureau d'élaborer des politiques de protection de la vie privée et de sécurité, établir, mettre à jour et réviser les protocoles de fonctionnement, les règlements internes du Bureau et des agences ainsi que d'autres lignes directrices de gouvernance interne.

Il est aussi crucial que le Bureau et les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières nations soient appuyés par une unité d'élaboration des programmes au sein du Bureau, ce qui permettrait aux agences de décupler les investissements actuels et futurs provenant des partenaires du secteur public, privé et sans but lucratif. En ce moment, aucune agence n'a de capacité à cet égard; il est essentiel d'augmenter cette capacité si les agences de bien-être à l'enfance doivent se diriger avec succès vers un modèle axé sur la prévention. Il faut mettre de côté des ressources supplémentaires pour entreprendre ce genre de travail. Bien qu'il ne soit pas possible de le faire dans les onze agences actuellement disséminées dans la province, le MAINC doit verser des fonds pour créer une petite unité au sein du Bureau qui puisse l'entreprendre.

Enfin, pour que cette nouvelle orientation dans les services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations fonctionne, il est essentiel que le Bureau soit pourvu de dirigeants cliniques et de spécialistes en travail social auprès des Premières nations qui veilleront à ce que les membres du personnel des agences et des centres de services communautaires adoptent une approche proactive dans la prestation de services préventifs axés sur la culture à l'intention des enfants des Premières nations et de leurs familles.

Si on peut mettre en œuvre cette structure modifiée de prestation de services, le décor sera planté pour que les collectivités des Premières nations puissent prendre pleine possession de la prestation de services d'aide à l'enfance et à la famille. En dernier recours, c'est l'objectif qu'on vise : voir le jour où tous les services découlant de la *Loi sur les services à la famille* seront offerts par l'intermédiaire du Bureau et de ses agences de même que par l'intermédiaire des centres de services communautaires. Ce n'est que par la suite que les Premières nations pourront viser l'autosuffisance et ne pas dépendre du financement du MAINC à ces fins. Quatre-vingt-cinq pour cent du budget total de la Première nation de Madawaska proviennent

déjà des recettes engendrées par la bande. Néanmoins, avant que les Premières nations du Nouveau-Brunswick puissent atteindre ce degré d'autonomie gouvernementale et d'autosuffisance, le MAINC doit accepter de financer tous les services destinés aux familles néo-brunswickoises des Premières nations que le ministère du Développement social offre aux autres familles néo-brunswickoises.

RECOMMANDATIONS

8. **Il est recommandé qu'un Bureau de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations du Nouveau-Brunswick soit créé afin d'offrir aux agences une formation axée sur la culture, des services spécialisés (tels des services d'adoption et des services juridiques), des fonctions d'élaboration de politiques, de soutien clinique, de comptes créditeurs, liées aux ressources humaines, des examens par les pairs, un programme d'assurance de la qualité, la tenue de registres, des services centraux de la paie et un système de gestion des dossiers.**

9. **Il est recommandé que le Bureau ait un mandat clair, l'autorité et les ressources adéquates pour offrir tous les services d'aide à l'enfance découlant de la *Loi sur les services à la famille* dans les collectivités des Premières nations au Nouveau-Brunswick.**

10. **Il est recommandé que le Bureau établisse un budget et un plan d'effectif pour chacune des agences avec des salaires et des avantages sociaux qui correspondent à l'échelle provinciale et qui tiennent compte des exigences relatives au volume de dossiers et des conditions de travail particulières dans les agences des Premières nations.**

11. **Il est recommandé que le Bureau recrute des travailleurs sociaux des Premières nations experts capables d'offrir une supervision clinique et des services de formation spécialisés pour que les pratiques, les valeurs, les croyances et les techniques de guérison traditionnelles des Premières nations fassent partie de toutes les agences et de tous les modes de prestation de programmes et de services, qu'elles soient communiquées aux membres du personnel du gouvernement provincial qui collaborent et qu'elles soient mises à leur disposition.**

12. **Il est recommandé que le Bureau conserve la capacité d'offrir des services de relève dans tous les centres de services communautaires et de coordonner la dotation en**

personnel afin de traiter des exigences relatives au volume de dossiers, de la formation, des congés prolongés et des situations de conflits d'intérêts.

13. **Il est recommandé que le MAINC prévoie l'embauche d'au moins un agent de développement au Bureau qui se chargerait de maximiser le développement du bien-être à l'enfance et les possibilités de financement provenant des ministères et organismes fédéraux et provinciaux et d'encourager la collaboration avec le secteur privé et le secteur sans but lucratif.**

Trois agences de services à l'enfance et à la famille

À mon avis, les trois agences seraient ies trois principaux établissements responsables de la prestation de services du bien-être à l'enfance. Le travail social de première ligne se poursuivrait à l'échelle locale dans les centres de services communautaires, mais la supervision clinique, la gestion des dossiers et les activités quotidiennes se dérouleraient à partir de l'agence. Le personnel professionnel aurait ainsi plus de soutien et des volumes de dossiers plus faibles en réorientant les ressources vers les services de première ligne.

À l'heure actuelle, les onze agences fonctionnent avec un effectif total de quarante-deux équivalents à temps plein. Douze de ces postes sont administratifs, dix sont des postes de supervision ou de gestion et vingt (moins de la moitié) seulement sont des postes de travailleurs sociaux de première ligne. En ce moment, certaines agences fonctionnent avec un directeur, un superviseur, un travailleur social et un ou deux soutiens administratifs. Les enfants des Premières nations ne peuvent tout simplement pas se permettre autant de bureaucratie dans de si petites agences. Avec le même niveau de financement, deux tiers de l'effectif pourraient être composés de travailleurs sociaux de première ligne. Un nouveau financement permettrait l'embauche d'autres ressources tant dans des postes de gestion que de première ligne et créerait des postes supplémentaires pour des professionnels des Premières nations diplômés de l'université.

Les agences de services à l'enfance et à la famille doivent fonctionner dans le cadre de leurs propres budgets que les conseils de bande peuvent augmenter. Le Bureau se chargerait d'établir et de répartir ces budgets. C'est lui qui recevrait directement tous les fonds fédéraux destinés aux services à l'enfance et à la famille des Premières nations. Bien que l'on s'attende à ce que l'enveloppe de financement fédéral soit fixée en fonction d'un nouveau modèle axé sur la prévention, le financement séparé mis à la disposition des programmes Bon départ des Premières nations du Nouveau-Brunswick serait modulé à l'intérieur de cette enveloppe. Il est

donc crucial d'établir des plans transitoires satisfaisants pour permettre la continuation des initiatives et des programmes relatifs à la petite enfance ainsi que leur amélioration conformément à la nouvelle approche axée sur la prévention.

Tandis que les fonctions de comptabilité et des ressources humaines seront assurées par le Bureau, l'émission de chèque d'entretien et d'autres fonctions de comptes créditeurs doivent dans la mesure du possible se faire au niveau des centres de services communautaires. Il faudrait ainsi adapter le système provincial de gestion des dossiers de Familles NB qui offre la fonctionnalité d'un processus intégré de paiements et de rapports aux bureaux des agences.

RECOMMANDATIONS

14. **Il est recommandé que chaque agence supervise dans sa région les services de protection à l'enfance, les services d'accueil sur demande, les initiatives et les programmes relatifs à la petite enfance ainsi que les services élargis offerts aux familles.**

15. **Il est recommandé que chaque agence soit administrée par un directeur responsable des activités quotidiennes de l'agence et de la supervision clinique des travailleurs sociaux de première ligne, appuyé par un travailleur social chevronné aux fins de relève.**

16. **Il est recommandé que les agences reçoivent un financement par le truchement du Bureau, mais que les conseils de bande augmentent leurs budgets pour les programmes et les services communautaires.**

17. **Il est recommandé que les centres de services communautaires produisent les chèques de paiement à l'intention des clients et des fournisseurs par un déploiement adapté du système de gestion des dossiers de Familles NB.**

Centres de services communautaires

L'une des principales forces du modèle actuel de prestation de services de bien-être à l'enfance des Premières nations du Nouveau-Brunswick est le fait qu'il repose sur l'un des systèmes les plus décentralisés au Canada. Il offre l'avantage d'avoir des travailleurs sociaux qui vivent pour la plupart dans les communautés qu'ils desservent. Les travailleurs sociaux et les membres de la

collectivité ont tous les deux louangé la proximité et l'accessibilité des services qu'offre ce modèle. Bien que cette situation puisse présenter des défis lorsque des conflits d'intérêts surgissent (comme c'est souvent le cas dans les petites localités), ces lacunes peuvent être comblées par les agences et le Bureau. Les travailleurs sociaux fournissent des services à partir des centres de services communautaires, lesquels cependant sont administrés sur une base régionale et provinciale. Il s'agit d'un système offrant un accès et des niveaux personnels de service disponibles dans le modèle déjà en place, tout en améliorant l'éventail de systèmes de soutien et de contrôles de la qualité.

RECOMMANDATIONS

18. Il est recommandé que les services sociaux de première ligne à l'enfance et à la famille soient offerts dans les centres de services communautaires au sein des collectivités des Premières nations du Nouveau-Brunswick.

Modèles de gouvernance pour le Bureau et les agences

L'un des aspects cruciaux de la réforme envisagée consiste à offrir des modèles de gouvernance solides et fiables pour le Bureau et les agences de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations du Nouveau-Brunswick. Les principes des pierres de touche sont un point de repère utile lorsqu'il s'agit de choisir des critères pour assurer la réussite de la gouvernance de ces institutions. J'ai aussi trouvé utile de tenir compte des recommandations du Canadian Institute on Governance, qui a compilé de nombreux conseils sur la gouvernance autochtone. Parallèlement, le Programme des Nations Unies pour le développement a beaucoup insisté ces dernières années sur la promotion des pratiques exemplaires en matière de gouvernance à l'échelle mondiale et les Canadiens sont des chefs de file en la matière. Des travaux encourageants sont en train d'émerger de la part d'auteurs canadiens en ce qui concerne le recoupement des modèles de gouvernance des Nations Unies et la théorie traditionnelle de la gouvernance autochtone.

Ma recommandation est claire : les experts mi'kmaq et malécites du bien-être à l'enfance doivent diriger et administrer la structure de bien-être à l'enfance proposée dans ce document. Le modèle de gouvernance que je propose plus loin reconnaît le rôle des aînés et des chefs de bande en tant que garants d'une bonne gouvernance ainsi que le rôle joué par tous les ordres de gouvernement afin de garantir un bien-être à l'enfance efficace des Premières nations, comme le font les associations professionnelles et bénévoles. Ces organismes de gouvernance

doivent fournir au personnel du Bureau et des agences des conseils sur les principes directeurs tout en reconnaissant le rôle central du directeur et du directeur général dans l'orientation des activités quotidiennes de l'institution.

RECOMMANDATIONS

19. **Il est recommandé que chacune des agences soit appuyée par un conseil consultatif constitué comme suit : le chef des Premières nations (ou son délégué) desservies par l'agence, un représentant qui est un travailleur social agréé comptant de l'expérience dans les collectivités des Premières nations et qui est nommé par l'Association des travailleurs sociaux du Nouveau-Brunswick ainsi qu'un représentant nommé par la ministre du Développement social, qui sera choisi parmi les directeurs régionaux des services de Développement social de la région où est située l'agence.**

20. **Il est recommandé que le directeur de l'agence agisse comme secrétaire du conseil consultatif.**

21. **Il est recommandé que chaque conseil consultatif se réunisse au moins deux fois par année afin de fournir des conseils et de l'expertise externe aux directeurs d'agence sur les questions de politique, l'assurance de la qualité, les besoins de la collectivité et la gamme des services.**

22. **Il est recommandé que le Bureau soit légalement constitué et qu'il relève d'un conseil d'administration composé de douze membres que voici : trois chefs des Premières nations nommés par trois comités consultatifs; trois représentants des Premières nations nommés par trois présidents des conseils consultatifs sur la base de leurs connaissances spécialisées et qui ont manifesté un engagement envers le bien-être à l'enfance des Premières nations; un membre nommé par la ministre du Développement social; un membre qui est travailleur social agréé comptant de l'expérience dans les collectivités des Premières nations nommé par le ministre des AINC; un membre qui est travailleur social agréé comptant de l'expérience dans les collectivités des Premières nations nommé par l'Association des travailleurs sociaux du Nouveau-Brunswick; un membre nommé par le Collège des psychologues du Nouveau-Brunswick; un aîné traditionnel désigné par le Conseil des aînés; et un membre nommé par le Bureau provincial du défenseur des enfants et de la jeunesse.**

23. **Il est recommandé que le directeur général du Bureau agisse comme secrétaire du conseil d'administration.**

24. **Il est recommandé que le conseil d'administration se réunisse régulièrement afin de fournir une direction et des conseils aux directeurs des agences sur les questions de politique, l'assurance de la qualité, les besoins de la collectivité et la gamme des services.**

25. **Il est recommandé que le Bureau établisse un Conseil des aînés composé d'au plus six aînés traditionnels, deux choisis par chaque conseil consultatif ayant fait preuve d'une expertise reconnue en bien-être à l'enfance. Il est recommandé que le Conseil des aînés se réunisse au moins deux fois par année afin de fournir une orientation, de l'information et une direction sur les pratiques culturelles du Bureau.**

26. **Il est recommandé que le rapport annuel du Bureau soit publié avant le 31 août de chaque année et qu'il soit envoyé aux quinze conseils de bande des Premières nations, à la ministre du Développement social et au ministre des AINC par le conseil d'administration le 31 août.**

Responsabilisation en matière de prestation de services de bien-être à l'enfance

Nancy, une femme non autochtone, et ses deux enfants non autochtones, Shane et Ryan, vivaient avec George, un Autochtone, dans une réserve des Premières Nations. Il y avait des préoccupations concernant les enfants et l'agence de bien-être de l'enfance des Premières nations a reçu plusieurs appels concernant cette famille. Alors, l'agence a été forcée de retirer les enfants du foyer. Shane et Ryan ont été placés avec leurs grands-parents maternels à l'extérieur de la réserve.

La situation a été signalée au ministère du Développement social. Le Ministère a refusé d'offrir ses services à la mère parce qu'elle habitait encore dans la réserve, mais il a accepté de fournir des services à Shane et Ryan, qui vivaient maintenant à l'extérieur de la réserve. L'agence de bien-être de l'enfance des Premières nations avait procédé à l'évaluation du foyer provisoire et approuvé le foyer des grands parents. Toutefois, le ministère du Développement social n'en a pas tenu compte et il a répété tout le processus.

L'agence a fourni un travailleur social à Shane pour lui apprendre comment contrôler son comportement à l'école et à la maison. Le travailleur social lui a aidé à améliorer son estime de soi et à apprendre à respecter les autres et les autorités. La famille de Shane a signalé d'importantes améliorations dans son attitude et dans son comportement. Pour un enfant ayant très peu de relations saines, le lien avec son travailleur social était essentiel pour obtenir des résultats positifs.

Vu que l'agence de bien-être de l'enfance des Premières nations reçoit seulement des fonds pour les enfants sur la réserve, elle n'a rien obtenu pour le placement de Shane et Ryan ni pour les services de travailleur social fourni à Shane. Malgré les objections de l'agence, le ministère du Développement social refuse de maintenir les services du travailleur social à Shane, car il refuse de payer les coûts à moins que cela ne soit considéré nécessaire et inscrit dans un plan d'intervention. Par conséquent, il a interrompu les services fournis à Shane par le travailleur social. Shane a alors perdu l'un des rares liens positifs dans sa brève vie perturbée.

L'agence a calculé qu'au cours de trois mois, elle a consacré à ce dossier 200 heures en service social, 60 heures en travail administratif et 50 heures de travail de son directeur. Le coût financier de prestation des services (sans le temps consacré par son personnel) s'élève à plus de 8 000 $. L'agence de bien-être de l'enfance des Premières nations n'a reçu aucun remboursement du ministère du Développement social ni du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien à cet égard. Malgré cela l'agence continue à fournir des services à Nancy, pusque comme femme non-autochtone vivant sur la réserve personne d'autre n'y veillera.

Avec la création de trois agences appuyées par un Bureau de coordination sous la direction d'un conseil d'administration, le principe de garantie d'indépendance et de contrôle de la qualité sera en place. Cependant, plusieurs mesures supplémentaires sont nécessaires pour que le bien-être à l'enfance des Premières nations aille de l'avant. Le ministère du Développement social, les conseils de bande et le MAINC reconnaissent tous le rôle crucial qu'ils doivent jouer comme soutiens continus du Bureau et comme garants externes du bien-être à l'enfance des Premières nations.

L'une des principales lacunes du système actuel du bien-être à l'enfance des Premières nations réside dans l'approche que j'ai mentionnée auparavant. Elle crée un scénario systémique basé sur le principe de Jordan où divers ordres de gouvernement négocient constamment alors qu'une génération d'enfants dans le besoin attend. Le renouvellement des accords tripartites ainsi que les débuts, les fins et les paralysies sans fin qu'il engendre n'ajoutent rien aux résultats du bien-être à l'enfance. Les règles doivent être établies et les parties en cause doivent cesser

de les modifier. Même si les règles sont revues périodiquement au fur et à mesure que les Premières nations canadiennes se dirigent vers des niveaux plus élevés d'autonomie et d'autogestion, il faut s'éloigner du cycle d'accords négociés sur une base de trois à cinq ans qui portent sur des questions aussi fondamentales que le bien-être à l'enfance et les services éducatifs. Les collectivités des Premières nations ont besoin de principes directeurs plus permanents et d'un répit de la part d'un cycle de négociations qui ne se termine jamais. Si des accords permanents ne peuvent être conclus sur le bien-être à l'enfance, il faut essayer d'obtenir un accord de dix ans au moins accompagné d'un processus de renouvellement simple et des directives claires sur les points qui seront examinés lors de la prochaine ronde.

Les membres du personnel des agences ainsi que les membres de la collectivité ont été nombreux à nous indiquer que bien qu'elles soient financées pour offrir des services uniquement à des clients âgés de dix-huit ans et moins, les agences de bien-être à l'enfance des Premières nations offrent dans les faits une variété de services et de soutiens à bien d'autres membres de la collectivité en situation de crise. Il n'y a aucune base de financement pour cette catégorie de membres à l'heure actuelle; les desservir contribue à épuiser les ressources mises à la disposition des enfants et des jeunes, ressources qui se font de plus en plus rares. Les nouvelles agences de services à l'enfance et à la famille que l'on propose sont mieux en mesure de fournir ces services à cette clientèle. Le MAINC et le ministère du Développement social devraient établir des moyens pour financer adéquatement les agences et leur permettre de fournir tous les services garantis visés par la *Loi sur les services à la famille*.

En outre, le problème de financement des enfants inscrits vivant hors réserve et des enfants non inscrits vivant dans une réserve doit être réglé dans les plus brefs délais. À l'heure actuelle, le MAINC accorde un financement aux agences sur la base du nombre d'enfants inscrits des Premières nations vivant dans une réserve. Néanmoins, les agences doivent offrir des services aux autres enfants vivant dans leurs collectivités sans financement additionnel du gouvernement provincial ou du MAINC. Le gouvernement fédéral ou provincial est mieux placé pour assumer ce fardeau financier. De plus, il existe des protocoles de fonctionnement entre les agences et le gouvernement provincial où les enfants inscrits des Premières nations vivant hors réserve peuvent demander des services auprès d'une agence des Premières nations. Il est normal d'accueillir raisonnablement les enfants des Premières nations qui expriment le besoin ou le désir d'une intervention en bien-être social reposant sur les pratiques et les normes issues de leurs coutumes indiennes, peu importe leur lieu d'habitation. Il existe plusieurs manières de résoudre le problème, mais l'impasse dans laquelle nous nous retrouvons actuellement depuis les vingt dernières années n'est plus acceptable.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick, par l'intermédiaire du ministère du Développement social, peut offrir un leadership exemplaire sur cette question en proposant un investissement

modeste comparable à celui effectué par les autres provinces et en appuyant bon nombre de fonctions que le Bureau doit fournir à ses agences. Le ministère du Développement social doit en faire davantage pour intégrer ses équipes régionales de prestation de services et ses programmes de formation aux agences des Premières nations ainsi que pour former et orienter tout le personnel du Ministère par rapport aux défis particuliers qui caractérisent la pratique de service social des Premières nations.

Le Nouveau-Brunswick a donné une nouvelle orientation à ses services provinciaux de bien-être à l'enfance dont la perspective est beaucoup plus préventive que toute autre approche utilisée au Canada. Le MAINC doit veiller à ce que les bienfaits de cette approche atteignent les enfants des Premières nations, ce qui demandera un nouveau niveau d'investissement. Il est également crucial que les avancées réalisées dans les services axés sur la prévention, dont les Premières nations du Nouveau ont fait œuvre de pionnières avec leurs programmes Bon départ, puissent se poursuivre et prendre de l'ampleur. Des fonds transitoires seront essentiels pour appuyer ces programmes pendant que le programme de financement global se transformera. D'autres programmes axés sur la prévention devront être renforcés et financés, tels que le programme de concertation familiale, une composante clé de la stratégie provinciale Nouvelles Orientations ainsi que les programmes qui procurent des soins dentaires, oculaires et pharmaceutiques destinés aux enfants dont les besoins sont complexes.

Le plus grand défi à relever est certes celui que doivent porter les dirigeants des Premières nations. Si des progrès sérieux en matière de bien-être à l'enfance des Premières nations doivent être réalisés, il faut aborder la question des déterminants sous-jacents au bien-être des enfants dans ces collectivités. Tous les ordres de gouvernement doivent participer, mais la direction et la responsabilité de ces défis et de ces solutions doivent provenir des dirigeants des Premières nations. J'exhorte les dirigeants des Premières nations à travailler avec les aînés et le Bureau proposé de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations afin d'établir les lignes directrices par lesquelles évaluer les services et les programmes de bien-être à l'enfance axés sur la culture.

RECOMMANDATIONS

27. Il est recommandé que le Bureau appuie les chefs et conseils de bande des Premières nations dans l'établissement d'un accord tripartite renouvelé et permanent sur le bien-être à l'enfance ainsi que dans la coordination ou la mise en œuvre des changements ou des modifications apportés à l'accord au cours des années à venir.

28. Il est recommandé que l'accord tripartite permanent reflète le rôle du gouvernement fédéral dans le financement des services de bien-être à l'enfance, celui du gouvernement provincial dans l'application juste et équitable de la *Loi sur les services à la famille* par l'intermédiaire du Bureau et de ses agences en tant que mandataires de la Ministre ainsi que celui des Premières nations en offrant de manière uniforme des services de qualité dans leurs collectivités offerts par l'intermédiaire du Bureau et de ses agences avec le but ultime de promouvoir l'autonomie gouvernementale ainsi que la gestion et le contrôle par les Premières nations des services de bien-être à l'enfance, et ce, en conformité avec les normes législatives provinciales.

29. Il est recommandé que le Bureau, le MAINC et le ministère du Développement social concluent un accord avant janvier 2011 sur les modalités de financement des services offerts aux enfants non inscrits vivant dans une réserve et les enfants inscrits vivant hors réserve.

30. Il est recommandé que le ministère du Développement social appuie le Bureau en invitant les directeurs du Bureau et des agences à ses réunions de directeurs, en assurant la direction clinique et l'examen par les pairs à l'échelle du Bureau, en appuyant les systèmes de gestion des dossiers de Familles NB et la bibliothèque en ligne de toutes les agences des Premières nations, en offrant des services centraux de la paie, en appuyant le renouvellement continu des systèmes informatiques du Bureau et des agences et en offrant un soutien de la TI.

31. Il est recommandé que le ministère du Développement social crée une unité à l'enfance et à la famille des Premières nations au sein du Ministère, dotée d'un directeur et d'un personnel suffisant, en accordant la préférence d'embauche aux travailleurs sociaux agréés comptant de l'expérience dans les collectivités des Premières nations.

32. Il est recommandé que les chefs des Premières nations renforcent les efforts de la collectivité déployés au cours des derniers mois afin de promouvoir le bien-être à l'enfance en investissant de façon adéquate dans les services de loisirs pour les enfants, en établissant des points de référence pour les dépenses annuelles consacrées aux programmes et à l'infrastructure visant à appuyer le développement des enfants en santé, en continuant et en améliorant les campagnes d'éducation publique afin de réduire l'abus d'alcool ou de drogues, en poursuivant les efforts en vue de réduire la violence contre les femmes et les enfants et en faisant la promotion

de la participation active des femmes au leadership et à la gouvernance des Premières nations.

33. Il est recommandé que les chefs des Premières nations financent un programme de prix annuel pour reconnaître l'excellence dans les programmes de bien-être à l'enfance et de développement des enfants en santé des Premières nations.

34. Il est recommandé que le conseil d'administration du Bureau établisse un groupe de travail en collaboration avec le Conseil des aînés, le ministère du Développement social, Santé Canada et le MAINC afin de conserver et d'améliorer la réceptivité culturelle du système de bien-être à l'enfance des Premières nations et d'établir des points de référence permettant d'évaluer l'adaptation et la réceptivité culturelles des services offerts.

35. Il est recommandé que le MAINC élabore de nouvelles modalités de financement pour les services de bien-être à l'enfance chez les Premières nations du Nouveau-Brunswick en reconnaissant la stratégie Nouvelles Orientations et l'engagement singulier envers des approches préventives. Il est recommandé que le financement global du bien-être à l'enfance des Premières nations soit majoré en vertu des nouvelles modalités de financement et que ces fonds soient ciblés et acheminés par l'intermédiaire du Bureau pour qu'ils soient dépensés dans des programmes de prévention en tenant compte des indicateurs clés de pauvreté, de piètre qualité du logement et des problèmes d'abus d'alcool ou de drogues.

36. Il est recommandé que la transition vers un modèle de prévention amélioré se fasse progressivement afin de réduire au minimum l'interruption de services offerts aux enfants et d'assurer la continuation et l'expansion des initiatives et des services pour la petite enfance maintenant accessibles dans les collectivités des Premières nations.

37. Il est recommandé que le ministère du Développement social étende le modèle de concertation familiale pour accélérer et promouvoir son adoption et sa mise en œuvre par les agences et que le Bureau embauche des coordonnateurs des Premières nations spécialisés dans la concertation familiale.

38. Il est recommandé que le programme des soins de santé non assurés, le gouvernement du Nouveau-Brunswick, le MAINC et Santé Canada mettent au point un protocole pour la prestation de soins dentaires, les médicaments et les soins oculaires destinés aux enfants des Premières nations dont les besoins sont complexes.

Normes de bien-être à l'enfance, protocoles de fonctionnement et résultats

Le document sur les normes provinciales de bien-être à l'enfance décrit les politiques et les procédures qui s'adressent aux travailleurs sociaux assurant les services de bien-être à l'enfance. Pour l'essentiel, ces normes sont considérées comme étant « minimales et obligatoires » : elles décrivent typiquement ce qu'il faut faire, le délai minimal pour terminer l'activité et le modèle à suivre. Une attention est accordée à la façon dont les décisions cruciales sont prises et aux personnes qui doivent y participer. À l'occasion, les normes offriront aussi des cases de « renseignements utiles », qui ne sont pas obligatoires, mais fournissent des renseignements utiles pour aider le travailleur social ou le superviseur.

Depuis 1993, les agences de services à l'enfance et à la famille des Premières nations possèdent leurs propres normes axées sur la culture. Les normes provinciales et les normes des Premières nations sont plutôt semblables : elles font toutes les deux un document exhaustif de 300 pages qui touche à tous les aspects de la pratique de travail social liée à l'enfance et à la famille. Les normes des Premières nations ont été révisées en 2004 et approuvées par les directeurs des agences, les conseils de bande et la ministre du Développement social. Cependant, avec un processus d'approbation si complexe, il a été difficile de maintenir les normes des Premières nations conformes aux pratiques exemplaires sans cesse changeantes dans les normes provinciales. Au cours du même laps de temps, les normes provinciales ont été mises à jour plusieurs fois et les travailleurs sociaux des Premières nations indiquent qu'ils ont dû utiliser les deux ensembles de normes afin d'offrir des services professionnels. Les travailleurs sociaux de première ligne nous ont dit presque à l'unanimité que les deux ensembles de normes doivent être combinés en un ensemble uniforme de normes provinciales axées sur la culture qui se distinguent en fonction du client en particulier et de ses besoins.

Plusieurs experts ont laissé entendre que le maintien d'un ensemble séparé de normes des Premières nations concordait avec le principe d'autonomie gouvernementale et constituait un mécanisme important pour créer des services de bien-être à l'enfance acceptés et soutenus par les collectivités des Premières nations. Toutefois, les normes des Premières nations ne sont pas à ce point différentes qu'elles justifient une dualité complète dans les services de bien-être à l'enfance. L'expérience nous indique que cette approche sacrifie l'apprentissage et le perfectionnement continus des professionnels du bien-être à l'enfance des Premières nations pour la cause de la souveraineté des Premières nations. Je ne suis pas convaincu que les enfants des Premières nations sont mieux servis par cette approche et la plupart des travailleurs sociaux de première ligne dans les collectivités des Premières nations avec qui je me suis entretenu m'ont conforté dans mon opinion.

Cependant, il s'agirait d'un important pas en arrière si le travail social des Premières nations était simplement conforme aux normes provinciales déjà en place, lesquelles ne sont pas axées sur la culture ou, selon l'avis de la plupart des intervenants, n'y sont pas sensibles de manière appréciable. La meilleure voie à suivre est de faire en sorte que le Bureau, en partenariat avec le ministère du Développement social, élabore des normes provinciales révisées qui incorporent les pratiques des Premières nations. En outre, les ajouts ou les modifications futurs apportés aux normes ou à la législation doivent passer par un comité du bien-être à l'enfance des Premières nations pour que les normes continuent d'évoluer de façon à ce qu'elles soient informées et fondées sur la culture des peuples desservies. Le MAINC devrait aussi faire partie du processus d'examen des normes, puisqu'il possède ses propres normes d'exercice permettant aux enfants des Premières nations d'avoir accès aux services et aux programmes qui ne sont pas normalement assujettis aux normes provinciales.

Protocoles de fonctionnement

Notre examen s'est penché sur les protocoles de fonctionnement entre les agences de bien-être à l'enfance des Premières nations et le ministère du Développement social, qui sont en place depuis bon nombre d'années afin d'améliorer l'interaction entre les deux systèmes de services. Les protocoles de fonctionnement ont été élaborés et approuvés conjointement par les directeurs des agences de bien-être à l'enfance des Premières nations et les directeurs régionaux du ministère du Développement social, et sont mis à jour périodiquement. Actuellement, les protocoles de fonctionnement sont expliqués en détail dans un document de cinq pages. Il a été mis à jour la dernière fois en 2006 et traite des questions suivantes : qui s'occupe d'un dossier (ainsi que les exceptions à la règle); les procédures pour transférer des dossiers ouverts entre les deux systèmes de services; les procédures pour permettre aux bureaux des Premières nations et du Développement social d'avoir accès aux établissements de placement de l'un et de l'autre, comme les foyers d'accueil et les foyers collectifs; les ententes et les échanges de services concernant les services après les heures de travail (y compris les Services sociaux d'urgence provinciaux après les heures de travail); l'échange d'information; la formation à l'interne et la consultation de cas.

Notre examen a révélé que les protocoles actuels de fonctionnement marchent bien et qu'ils ne nécessitent pas à l'heure actuelle un examen important, mais on a fait remarquer que les petites agences de bien-être à l'enfance des Premières nations ne profitent pas toujours pleinement des possibilités et de l'aide offertes par l'intermédiaire des protocoles de fonctionnement. On a aussi relevé des préoccupations à l'égard de la formation et de l'échange d'information, que l'on traite séparément ci-dessous.

Il est évident que les protocoles de fonctionnement tiennent une fonction importante. Ils permettent aux agences des Premières nations et au gouvernement provincial de régler les préoccupations en matière de fonctionnement de manière souple, efficace et coordonnée. Les relations de travail avec le MAINC et avec d'autres ministères fédéraux pourraient s'améliorer sensiblement de la même façon. Il est recommandé que les protocoles de fonctionnement soient maintenus et assujettis à un processus d'examen tous les trois ans par l'intermédiaire d'un groupe de travail conjoint mis sur pied par le ministère du Développement social, le Bureau de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations ainsi que des ministères fédéraux et des partenaires comparables.

Résultats

La Matrice nationale d'indicateurs de protection de la jeunesse (MIP) est un ensemble commun d'indicateurs utilisé par les fournisseurs de services et les responsables de l'élaboration des politiques pour suivre les résultats des enfants placés sous soins. La MIP a été conçue pour tenir compte de l'équilibre complexe que doivent établir les agences de bien-être à l'enfance entre le besoin de protection immédiat de l'enfant et son besoin de soutien et de stabilité à long terme, le potentiel de la famille à l'égard de la croissance et de la guérison et la capacité de la collectivité de répondre aux besoins de l'enfant. La MIP se concentre sur quatre catégories (sécurité, mieux-être, permanence et soutien de la famille et de la collectivité) qui sont constituées de dix indicateurs clés. De plus, elle a la flexibilité d'incorporer plusieurs sous-indicateurs qui peuvent être nécessaires pour saisir d'importantes variations requises afin d'interpréter correctement les résultats concernant l'enfant.

Notre examen a révélé que les pratiques en matière de bien-être de l'enfance des agences des Premières nations du Nouveau-Brunswick ne sont pas suffisamment fondées sur les résultats. Cela n'est pas surprenant étant donné que l'on pourrait dire également la même chose des pratiques générales provinciales en matière de bien-être de l'enfance (même si des progrès encourageants sont réalisés à cet égard) et qu'aucune des agences de bien-être de l'enfance des Premières nations de la province (à l'exception peut-être de l'agence des services à l'enfance et à la famille d'Elsipogtog) n'a assez de ressources pour procéder à l'élaboration de politiques, assurer une fonction de mesure ou une capacité de planification. Nous espérons que l'établissement du Bureau de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations permettra de mener des travaux plus pertinents en ce sens. Les progrès réalisés dans l'amélioration du bien-être de l'enfance doivent être mesurables en utilisant les résultats, les indicateurs et les objectifs établis par le Bureau et le gouvernement provincial.

RECOMMANDATIONS

39. **Il est recommandé que les normes des services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations soient intégrées dans les normes provinciales révisées, lesquelles seraient plus sensibles à la culture et pertinentes dans tous les cas, mais qui détermineraient et promouvraient l'utilisation, par le gouvernement provincial ou les Premières nations, des normes et des pratiques axées sur la culture des interventions d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations. Les normes révisées doivent inclure (sans toutefois s'y limiter) le rôle des aînés, des comités consultatifs et des médiateurs familiaux dans les interventions en matière de bien-être de l'enfance, l'utilisation de l'adoption et de l'adoption selon les coutumes autochtones dans les familles des Premières nations, et la contribution pour faciliter les interventions et les techniques de guérison traditionnelles.**

40. **Il est recommandé que les protocoles de fonctionnement existants entre les agences de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations et le ministère du Développement social soient maintenus, mis à jour et communiqués clairement à l'ensemble du personnel de l'agence et des homologues provinciaux. Les protocoles de fonctionnement doivent être révisés et mis à jour tous les trois ans par le Bureau et le ministère du Développement social.**

41. **Il est recommandé que le Bureau joue un rôle de premier plan pour s'assurer que les pratiques en matière de bien-être de l'enfance des Premières nations du Nouveau-Brunswick deviennent plus axées sur les résultats grâce à l'utilisation de la Matrice d'indicateurs de protection de la jeunesse (MIP) comme outil d'évaluation. Plus particulièrement, il est recommandé qu'un ensemble d'objectifs et d'indicateurs et de mesures des résultats connexes pour le bien-être de l'enfance des Premières nations soient élaborés conjointement par le Bureau et le ministère du Développement social, avec la participation du MAINC.**

Supervision clinique, vérifications et conformité aux normes

La supervision clinique, les vérifications et la conformité aux normes sont d'autres secteurs dans lesquels la réforme proposée des agences de bien-être de l'enfance des Premières nations versera d'importants dividendes. Étant donné que de nombreuses petites agences emploient un seul travailleur social (ou deux travailleurs sociaux et peut-être un directeur ou superviseur), il n'existe à l'heure actuelle qu'une très petite capacité de supervision clinique. Comme nous

l'avons vu, des protocoles existent pour les consultations de cas avec le gouvernement provincial, et le personnel des agences a indiqué que cela leur est d'une certaine aide. Cependant, le problème de ce système est qu'il n'assurera pas la prestation d'avis axés sur la culture ou d'avis axés sur une connaissance approfondie du dossier. En réduisant le nombre d'agences et en libérant les experts cliniques les plus expérimentés des Premières nations en vue de consultations à l'échelle provinciale, l'ensemble du personnel de première ligne peut profiter d'avis d'experts cliniques opportuns et axés sur la culture.

En vertu de la *Loi sur les services à la famille*, la conformité aux normes est la responsabilité principale du ministère du Développement social. Depuis 2002, le Ministère mène des « examens de programme » périodiques dans toutes les agences de bien-être de l'enfance des Premières nations. Ces examens consistent principalement en des vérifications de dossiers écrits pour déterminer si des normes précises sont satisfaites. Les dossiers portent sur la protection de l'enfance, les enfants pris en charge et les placements en familles d'accueil. Un processus a été mis en œuvre pour mener ces vérifications et pour travailler avec les agences afin de combler tout manque relevé. Le processus doit se poursuivre comme service offert par le Bureau en consultation avec le ministère du Développement social.

Le gouvernement provincial a récemment mis en œuvre un processus de vérification clinique. Ce dernier doit être étendu aux agences de bien-être de l'enfance des Premières nations afin que le personnel puisse également profiter des examens périodiques par les pairs de leur travail. Nous espérons que cette recommandation sera mise en œuvre rapidement afin que les familles des Premières nations commencent à profiter immédiatement du même niveau de contrôles de la qualité que celui mis à la disposition des enfants et des familles d'ailleurs au Nouveau-Brunswick par le gouvernement provincial.

L'orientation des recommandations est de donner suite au principe de l'autodétermination en reconnaissant que la propriété et le contrôle du Bureau et de ses agences entraînent un besoin de responsabilisation et de bonne gouvernance. Les membres des Premières nations eux-mêmes sont les plus aptes à agir en tant que catalyseurs de ce mécanisme de responsabilisation. Parallèlement, toutefois, le ministre continue à assumer une responsabilité légale à laquelle il ne peut se soustraire. Les mécanismes de vérification externe et de responsabilisation fournissent davantage de garde-fous externes afin de s'assurer que les enfants des Premières nations tirent réellement profit des services spécialisés communautaires offerts. Les collectivités des Premières nations peuvent déterminer le cadre et les objectifs que doivent respecter le Bureau et ses agences. Le cadre et les objectifs peuvent faire partie de la réglementation, comme le permet la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, en tant que critères de délivrance des permis. Le Bureau doit rendre compte annuellement des résultats atteints conformément aux objectifs et aux critères fixés.

RECOMMANDATIONS

42. Il est recommandé que le Bureau et le ministère du Développement social soient responsables de s'assurer que les agences se conforment aux normes. En plus d'une supervision régulière assurée par les directeurs et les superviseurs cliniques de l'agence, le Bureau mènerait annuellement des examens de conformité aux normes et des vérifications cliniques dans toutes les agences.

43. Il est recommandé que le Bureau compile les statistiques tirées des examens de conformité aux normes de chaque collectivité, qu'il rende compte des résultats aux directeurs de l'agence, aux conseils consultatifs et aux conseils d'administration et qu'il résume ces résultats dans son rapport annuel.

44. Il est recommandé que les travailleurs des centres de services communautaires relèvent d'un superviseur clinique responsable de superviser leur travail, d'offrir des consultations et d'assurer le respect des normes.

45. Il est recommandé que le ministère du Développement social et le Bureau veillent à ce que l'ensemble des procédures nécessaires pour approuver les foyers d'accueil, dont la vérification du casier judiciaire de tous les adultes, soit suivi à la lettre et à ce que les normes et les pratiques de vérification de la conformité du foyer d'accueil soient révisées et améliorées pour assurer la sécurité des enfants pris en charge.

46. Il est recommandé que le ministère du Développement social reconnaisse le Bureau et les agences aux termes de l'alinéa 143*r*) de la *Loi sur les services à la famille*, laquelle décrit les attentes pour une « agence de services sociaux communautaires » (c.-à-d. une agence de services à l'enfance et à la famille).

47. Il est recommandé que le ministère du Développement social veille à ce que des fonds suffisants soient mis à la disposition du Bureau afin de lui permettre de mener des examens de conformité aux normes et des examens cliniques des agences, de rendre compte des résultats au ministre du Développement social et d'aider les agences à résoudre les problèmes cernés au cours de ce processus.

Systèmes de formation améliorés

Le gouvernement provincial a fait de grands progrès au cours des dernières années relativement à l'amélioration de ses systèmes de formation destinés aux travailleurs sociaux en bien-être de l'enfance. Les travailleurs sociaux des agences des Premières nations ont participé à cette formation et en ont grandement profité. Il est donc évident qu'une formation appropriée et des occasions de perfectionnement professionnel jouent un rôle essentiel dans la qualité de la prestation de services de bien-être à l'enfance.

Il existe deux domaines de formation principaux, lesquels ont été examinés lors de l'examen : le premier a trait au recrutement et au maintien en poste de titulaires qualifiés des Premières nations d'un baccalauréat en service social et d'une maîtrise en service social pour pourvoir aux postes des collectivités des Premières nations; le second a trait à la formation continue et au perfectionnement professionnel des travailleurs sociaux et des superviseurs des agences des Premières nations. En outre, nous avons beaucoup entendu parler d'autres besoins de formation. Nos recommandations portent donc sur des besoins de formation et d'éducation du public élargis concernant le bien-être de l'enfance des Premières nations, notamment la formation s'adressant aux parents de famille d'accueil.

Formation postsecondaire pour accroître les compétences professionnelles

Depuis que les Premières nations des Maritimes ont commencé à créer leurs propres agences de bien-être à l'enfance au milieu des années 1980, l'Université St. Thomas et l'Université Dalhousie se sont efforcées de répondre à la demande de travailleurs sociaux des Premières nations. Un programme d'initiative spéciale de baccalauréat en service social destiné aux étudiants des Premières nations a été établi, et environ trente étudiants l'ont achevé. En raison de contraintes de financement et d'un faible taux d'inscription, il a été décidé que le programme existant de baccalauréat en service social suffirait pour compléter la formation de tout travailleur social additionnel des Premières nations. L'examen nous a permis de déterminer qu'environ quarante pour cent du personnel professionnel qui travaille au sein d'agences des Premières nations du Nouveau-Brunswick sont eux-mêmes Autochtones.

Le rapport de 2003, *Present and Future Need for First Nation Social Workers in the Maritime Provinces,* préparé par M. John Coates, Ph. D., de l'Université St. Thomas, a fait état d'un manque considérable de travailleurs sociaux professionnels des Premières nations dans les provinces Maritimes, particulièrement au Nouveau-Brunswick. À la demande des directeurs des agences de bien-être à l'enfance des Premières nations et avec l'appui des chefs des Premières nations, l'Université St. Thomas et l'Université Dalhousie ont collaboré à la création du

programme de baccalauréat en travail social mi'kmaq et malécite. La première cohorte a commencé le programme en septembre 2005, et une seconde cohorte en est à sa deuxième année. Les étudiants peuvent s'inscrire au programme à l'une ou l'autre des universités et obtenir leur diplôme selon un format souple qui leur permet de conserver leur emploi et de minimiser les dérangements familiaux. Les étudiants font soixante heures-crédits en service social sur une période de trois ans, et ce, à un emplacement équidistant du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. D'ordinaire, les cours sont offerts chaque mois pendant une semaine et chaque printemps pendant deux mois.

Il est très important que nous continuions à former les membres des Premières nations afin qu'ils soient à même de satisfaire au besoin de services de bien-être social de leurs collectivités. Les principes des pierres de touche susmentionnés ont été largement adoptés en raison de la valeur démontrée de la prestation de services aux enfants des Premières nations par d'autres membres de celles-ci. Une gouvernance du Bureau par les Premières nations n'a aucune valeur si les enfants et les familles qui reçoivent les services ne s'identifient pas aux personnes qui interviennent dans leur vie. Cela dit, il est tout aussi important de disposer d'un personnel professionnel et accrédité, et de faire en sorte que la formation reçue soit axée sur la culture.

Formation en cours d'emploi pour les professionnels

Les travailleurs sociaux employés par le ministère du Développement social reçoivent une formation régulière. Selon les formateurs provinciaux, les employés des agences des Premières nations sont souvent les premiers à s'inscrire aux séances de formation en plus d'en être les participants les plus enthousiastes. À l'heure actuelle, il s'agit d'une formation de la série 100 des compétences génériques offerte annuellement deux fois en anglais et une fois en français dans la province. La formation de la série 100 des compétences génériques s'adresse aux travailleurs sociaux de première ligne en bien-être de l'enfance. Elle aborde notamment la sensibilisation culturelle, les effets de la violence et de la négligence, la médecine familiale axée sur l'enfant, la séparation, la perte et la permanence et la législation.

De plus, le gouvernement provincial fournit des « laboratoires » de transfert d'apprentissage à l'échelle régionale dans la province pour encadrer les travailleurs sociaux sur les compétences enseignées pendant la formation de la série 100 des compétences génériques et renforcer l'apprentissage dans le domaine. Il existe aussi des cours sur l'évaluation des risques, les entrevues d'enquête et les entrevues centrées sur les solutions. Le gouvernement provincial offre aussi un programme de formation de la série 500 des compétences génériques pour les gestionnaires et les directeurs d'agences.

Il est important de souligner que le Comité d'examen des décès d'enfants a recommandé « l'élaboration d'un module de formation pour répondre aux défis rattachés aux relations duelles. Cette formation doit être offerte aux travailleurs sociaux des organismes de services à l'enfance et à la famille des Premières nations ». Grandir, vivre et être travailleur social dans une petite collectivité sont des défis uniques aux travailleurs sociaux des Premières nations. Le ministère du Développement social doit collaborer avec les agences pour créer une formation propre aux Premières nations afin d'aborder les questions qu'entraîne la pratique du travail social dans une petite collectivité où le travailleur social peut connaître personnellement ses clients.

Sensibilisation auprès des collectivités des Premières nations et formation

Lors de l'examen, nous avons découvert que la formation du Processus du perfectionnement et du soutien des familles-ressources (PPSFR) s'adressant aux parents de famille d'accueil fait défaut. Quelques agences, notamment Elsipogtog, ont été en mesure d'obtenir, auprès du ministère du Développement social, une formation spécialisée du PPSFR pour les parents de famille d'accueil. Cependant, dans la plupart des collectivités des Premières nations, cette formation n'est pas offerte de façon constante.

RECOMMANDATIONS

48. Il est recommandé qu'au cours des cinq prochaines années, le Bureau et les partenaires concernés fassent passer de quarante-deux pour cent à soixante pour cent le pourcentage de travailleurs sociaux des services à l'enfance et à la famille des Premières nations du Nouveau-Brunswick.

49. Il est recommandé que le gouvernement provincial et le MAINC assurent un soutien continu au programme de baccalauréat en travail social mi'kmaq et malécite afin de garantir un nombre suffisant de travailleurs sociaux des Premières nations, et qu'ils travaillent avec le Bureau pour veiller à continuellement mettre l'accent sur la formation, le recrutement et le maintien en poste des travailleurs sociaux des Premières nations. Plus particulièrement, il est recommandé que le Bureau, le MAINC et le gouvernement provincial créent des incitatifs pour encourager les membres des Premières nations à poursuivre des études et des carrières en travail social et à ensuite pratiquer dans les collectivités des Premières nations.

50. **Il est recommandé que les racines indigènes de la concertation familiale et son utilisation dans les services de bien-être à l'enfance des Premières nations du Nouveau-Brunswick soient reconnues explicitement dans les séances de formation sur l'organisation de concertations familiales, et que le ministère du Développement social s'assure que les travailleurs sociaux des collectivités des Premières nations profitent de telles séances.**

51. **Il est recommandé que la formation de base de tous les travailleurs sociaux provinciaux devienne plus sensible à la culture en faisant appel à des experts en travail social des Premières nations pour offrir des cours sur les services de bien-être à l'enfance des Premières nations, en insistant sur les approches et les défis propres à de tels services.**

52. **Il est recommandé que le Bureau élabore et mette en œuvre un plan pour veiller à ce que la formation et les mises à jour du Processus du perfectionnement et du soutien des familles-ressources soient mises à la disposition des parents de famille d'accueil et des requérants adoptifs des Premières nations.**

53. **Il est recommandé que le Bureau s'assure que les travailleurs sociaux qui oeuvrent dans les collectivités des Premières nations sont inclus dans les programmes de formation annuels qui offrent une formation précise sur des questions qui touchent les collectivités des Premières nations (par exemple l'abus de drogues, l'exposition à la toxicomanie de plus d'un parent ou membre de la famille, le suicide et les bonnes techniques d'entrevue des victimes d'agression sexuelle).**

54. **Il est recommandé que le Bureau travaille avec le Conseil des aînés pour fournir une formation et une orientation continues spirituelles et culturelles aux travailleurs sociaux et aux gestionnaires et (lorsque le cas le justifie et avec le consentement du client) pour aider aux interventions dans des cas individuels.**

Gestion de cas, échange d'information et prestation intégrée des services

Une des améliorations les plus pressantes dans la prestation de services de bien-être de l'enfance des Premières nations du Nouveau-Brunswick est l'établissement d'un système de gestion des dossiers adéquat. En ce moment, toutes les agences de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations, à l'exception d'Elsipogtog, fonctionnent selon un système de gestion des dossiers manuel et fondé sur le papier. Bref, cela équivaut à un écart

technologique de vingt-cinq ans par rapport au système de bien-être à l'enfance du gouvernement provincial.

Les systèmes de sécurité des agences existantes des Premières nations font défaut, même si certains bureaux y ont apporté récemment des améliorations, y compris l'installation de classeurs résistants au feu. Les systèmes informatiques des bureaux des agences sont défectueux et se composent en partie d'anciens ordinateurs du gouvernement provincial. Dans bien des cas, ces ordinateurs ne sont pas utilisés pour la gestion des dossiers des clients étant donné que ceux-ci sont encore sur support papier et qu'il n'existe pas de système informatique dans lequel saisir les notes sur les clients. Obtenir de l'information en consultant les interventions antérieures, particulièrement dans les bureaux où le taux de roulement du personnel est élevé, est laborieux et coûteux en temps. Il est également très difficile de transférer de l'information lorsqu'un client déménage d'une réserve à une autre, s'installe dans une réserve ou la quitte. La demande retentissante qu'a reçue notre équipe d'examen des travailleurs sociaux est de leur donner accès à Familles NB, le système de gestion des dossiers des services de bien-être de l'enfance du gouvernement provincial.

Quoique Familles NB doive être mis à jour, il comprend tout de même une fonctionnalité considérable qui profiterait grandement au personnel des agences des Premières nations. En plus de permettre la saisie des données et des plans d'intervention des clients, le système comprend plusieurs alarmes de rappel pour inviter l'activité d'un fichier à certains stades. Le système peut également produire des paiements et différents rapports. L'avantage principal du déploiement de Familles NB dans les agences des Premières nations est qu'il facilitera grandement l'échange d'information lorsque les enfants ou leur famille déménageront ailleurs dans la province, même s'il est possible que le système doive être modifié afin d'être pertinent sur le plan culturel pour ceux qui s'en serviront dans les collectivités des Premières nations. Nous recommandons une mise en œuvre par étapes afin que les fonctions élémentaires de la gestion des dossiers puissent être offertes le plus tôt possible. Les fonctions d'échange d'information et de paiement suivraient au fur et à mesure qu'elles deviennent disponibles. En définitive, le Bureau des Premières nations voudra prendre une plus grande part de responsabilité relativement au développement continu du système, peut-être en ajoutant des fonctions à l'appui d'une prestation de services axés sur la culture.

Dans le cadre de la mise en œuvre de Familles NB, il faudra prévoir des coûts de démarrage, y compris les mises à niveau des ordinateurs et du système afin d'assurer l'accès au réseau, certaines collectivités n'ayant toujours pas accès aux connexions FAI. Nous recommandons que ces coûts soient couverts par le MAINC, et que le gouvernement provincial du Nouveau-Brunswick mette à disposition gratuitement le système Familles NB et fournisse une formation, un soutien des systèmes d'information et des mises à niveau du matériel.

Nos recommandations en ce sens suivent celles de la vérificatrice générale du Canada qui a recommandé précédemment une mise à niveau du système de gestion des dossiers des agences de bien-être de l'enfance des Premières nations afin d'améliorer les méthodes comptables de base.[2] Il est essentiel que toutes les agences des Premières nations reçoivent un appui centralisé pour ces services par l'intermédiaire du Bureau. Le désengagement en faveur de systèmes axés sur les agences ou d'autres solutions « maison » ne peut être considéré.

Un autre aspect clé connexe de l'examen est la qualité de l'échange d'information parmi les agences de bien-être de l'enfance des Premières nations, entre les agences et les autres fournisseurs de services au sein de la collectivité, entre les agences et les gouvernements fédéral, provincial et des Premières nations, et entre les agences et les organismes externes qui offrent des services aux mêmes particuliers ou familles. Même si l'adoption d'une version personnalisée de Familles NB va améliorer grandement la capacité des travailleurs sociaux à travailler de façon multidisciplinaire, elle soulève évidemment des questions de protocoles et d'ententes sur l'échange d'information concernant les clients des services de bien-être à l'enfance.

Le Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse a présenté récemment de vastes recommandations au gouvernement du Nouveau-Brunswick sur la nécessité d'un échange d'information amélioré entre les représentants des différents ministères lorsque cela est dans l'intérêt de l'enfant.[3] Les contraintes législatives relatives à la protection de la confidentialité sont considérables. Cependant, dans le contexte du bien-être de l'enfance des Premières nations, elles sont exacerbées et parfois éclipsées par les contraintes juridictionnelles et par les abus perçus des organismes de surveillance. Lorsqu'on ajoute cela aux antécédents d'abus et d'assimilation associés à d'anciennes politiques gouvernementales et à la méfiance qui en a découlé, il devient alors facile de comprendre pourquoi l'information n'a pas toujours été communiquée comme elle aurait dû l'être.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'est engagé publiquement à la mise en œuvre d'une prestation intégrée des services pour les enfants et les jeunes du Nouveau-Brunswick. Alors que nous nous préparons à mettre sous presse le présent document, nous sommes encouragés par les progrès qu'ont réalisés le gouvernement provincial et les dirigeants des Premières nations

---

[2] Rapport de la vérificatrice générale du Canada, mai 2008. Chapitre 4, "Le programme des services à l'enfance et à la famille des Premières nations — Affaires indiennes et du Nord Canada."
<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200805_04_f_30700.html>.

[3] *Connexions et déconnexion : Rapport sur la condition des jeunes à risque et des jeunes qui ont des besoins très complexes au Nouveau-Brunswick*, Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick, province du Nouveau-Brunswick 2008.
Le rapport Ashley Smith, Bureau du défenseur des enfants et de la jeunesse du Nouveau-Brunswick, province du Nouveau-Brunswick 2008.

afin de s'assurer que le Cadre de prestation de services intégrés[4], lequel est au cœur du programme social avant-gardiste axé sur la prévention du Nouveau-Brunswick, sera élaboré et lancé dans les collectivités des Premières nations. Le soutien du MAINC et d'autres ministères fédéraux est bien entendu essentiel au succès du projet. Ces investissements additionnels sont justifiés étant donné le caractère prometteur de cette approche pour veiller à ce que les enfants des Premières nations puissent profiter des avantages de l'intégration des services.

RECOMMANDATIONS

55. Il est recommandé que le ministère du Développement social mette à la disposition du Bureau et de ses agences le système de gestion des dossiers Familles NB, selon les adaptations nécessaires; que l'utilisation du système soit obligatoire pour l'ensemble des agences des Premières nations; et que les ordinateurs, la formation, les mises à niveau et le soutien aux utilisateurs soient fournis, puis actualisés de manière à satisfaire à l'obligation de rendre compte du MAINC.

56. Il est recommandé que le Bureau, le gouvernement provincial du Nouveau-Brunswick, le MAINC et d'autres ministères fédéraux et agences passent un engagement fondé sur des principes pour un financement adéquat afin de s'assurer que le Cadre de prestation de services intégrés proposé au Nouveau-Brunswick sera repris au sein des collectivités des Premières nations, et que les enfants des Premières nations qui changent de collectivité et qui reçoivent des soins en établissement ailleurs dans la province profitent pleinement du Cadre de prestation de services intégrés.

---

[4] *Connexions et Déconnexions*, supra

Réduire les risques, répondre aux besoins : S'adapter à la situation des enfants et des jeunes à risque ou ayant des besoins très complexes - Réponse à l'ombudsman et défenseur des enfants et de la jeunesse. Province du Nouveau-Brunswick 2009

Réfléchissons ensemble à l'avenir que nous voulons donner à nos enfants.

Sitting Bull, chef et homme médecine sioux, 1831-1890

Partie II – Améliorer la vie et les perspectives des enfants des Premières nations

L'un des plus grands défis auxquels les Autochtones de l'Amérique du Nord ont dû faire face a été de conserver leur identité culturelle qui est ancrée dans une relation symbiotique et durable avec la terre, pendant que la société qui les entoure était animée par la recherche de la croissance économique et de l'épanouissement personnel et se préoccupait peu de la viabilité écologique à long terme. L'exil prolongé du chef et de l'homme de médecine sioux Sitting Bull dans les grandes plaines de la Saskatchewan fut un geste de défi motivé par son rejet de la vie de dépendance que lui offraient les agents fédéraux des Indiens dans les Dakotas. L'image de Sitting Bull demeurre aujourd'hui un archétype de l'autochtone américain affirmant son droit à la liberté et luttant pour assurer la pérennité d'un mode de vie traditionnel.

Cela étant dit, une vie de subsistance sur les grandes plaines à chasser des bisons que d'autres menaçaient d'extinction n'ont pas grand-chose à voir avec la vie des enfants mi'kmaq et malécites de nos jours. Aujourd'hui, la lutte pour faire respecter le mode de vie traditionnel a été menée et a été gagnée devant les tribunaux qui ont reconnu les droits de chasse et de pêche des Premières nations. De plus en plus, la vraie lutte est menée dans les collectivités où de plus en plus d'enfants sont à la recherche d'un sens et d'une identité et où les générations discutent entre elles de ce que cela signifie d'appartenir à une Première nation au Canada. Aujourd'hui, les enfants des Premières nations évoluent dans un contexte social qui est surtout propice à cultiver leur dépendance et qui, à travers l'histoire, a toujours eu tendance à dénigrer ou à abolir les normes et les valeurs culturelles immémoriales. La société moderne vient tout juste de commencer à prendre des mesures valables pour préserver et promouvoir les modes de vie ancestraux.

Bien plus que n'importe quel de leurs ancêtres, les enfants mi'kmaq et malécites d'aujourd'hui doivent relever les défis de la modernité. Les quelques vestiges des valeurs et des coutumes ancestrales qui n'ont pas été éliminés ou anéantis par le Rafle des années soixante, les pensionnats, la fréquentation de l'école publique ainsi que les chèques de paye et les bons d'emploi délivrés par les bandes doivent maintenant rivaliser avec la télévision par satellite, les messages textes et Internet. Avant d'examiner de plus près le contexte culturel et socio-économique actuel, il convient de donner un bref aperçu historique.

Aperçu historique

Les Premières nations mi'kmaq et malécites sont membres de la confédération Wabanaki et sont établies au Nouveau-Brunswick depuis plus de trois mille ans. Les Malécites ont une langue en commun avec les Indiens Penobscots et Passamaquoddy du Maine. La langue mi'kmaq est une langue algonquine apparentée, mais elle présente suffisamment de différences pour rendre pratiquement impossible toute conversation entre des interlocuteurs malécites et mi'kmaq. Les deux tribus sont arrivées de l'Ouest pour s'établir dans la région, et elles partagent des origines avec des tribus de la vallée de l'Ohio. Les rites de sépulture dont témoignent le site d'Oxbow et le tertre d'Augustine, à Metepenagiag, relient les Premières nations mi'kmaq à la culture préhistorique Adena qui s'était répandue dans l'Est de l'Amérique du Nord jusqu'à des régions aussi éloignées que la Virginie occidentale et l'Indiana modernes.

Au plan historique, nous savons que les Premières nations mi'kmaq et malécites se sont alliées aux colons français à la suite de leurs premiers contacts avec les Européens. Les Français ont tiré grand profit de leur médicine et des moyens de défense que leurs alliés pouvaient leur procurer contre les bandes de pilleurs de la Nouvelle-Angleterre. En fait, après la mise en œuvre par les Britanniques de leur politique sur la déportation des Acadiens en 1755, de nombreux colons français ont trouvé refuge chez leurs voisins mi'kmaq et malécites.

Curieusement, pendant que nous étions en train de rédiger le présent rapport, le philosophe canadien John Ralston Saul est venu à la Galerie d'art Beaverbrook, à Fredericton, pour lire des extraits de son livre *Mon pays métis : quelques vérités sur le Canada*. Selon la théorie audacieuse de M. Saul, nous serions tous des Métis. D'après lui, il est impossible de comprendre le Canada à travers le prisme des deux peuples fondateurs, parce que la majeure partie de notre histoire, à compter d'environ 1604 jusqu'en 1867, est en fait un processus d'acculturation au cours duquel les colons européens ont eu besoin de l'aide des Premières nations pour survivre et pour s'adapter à un nouveau climat rude et à un mode de vie axé sur le partage, l'équilibre et l'art du compromis. Certains qualifient de révisionniste la théorie de M. Saul, mais elle n'en comporte pas moins un élément de vérité et elle peut nous aider à comprendre les choses avec un regard neuf.

Ce qui est plus indubitable, c'est qu'après la formation de la fédération canadienne, l'impérialisme britannique a connu une montée qui a duré pendant une période considérable. Les minorités de tous genres, non seulement les Mi'kmaq et les Malécites, mais aussi les Acadiens, les Noirs, les Juifs et les catholiques irlandais, ont été traitées sans ménagement, étant donné que l'opinion dominante était favorable à l'objectif visant à transformer tout le monde en bons sujets britanniques. De façon générale, les Canadiens ont tourné le dos à ces visées et aux politiques qui les sous-tendaient dans les années 60 et 70.

En raison de la privation de leurs droits, de leur isolement et de leur démographie, les Autochtones du Canada ont été parmi les derniers à bénéficier des droits garantis par la *Charte canadienne des droits et libertés*. Dans les pages qui suivent, je me suis efforcé de résumer les leçons que les Acadiens ont apprises, y compris les démarches et les investissements publics qui y ont été faits pour préserver et promouvoir la collectivité de langue officielle minoritaire au Nouveau-Brunswick et qui peuvent servir de modèles pour la préservation et la promotion de la langue, de la culture et de l'identité des Mi'kmaq et des Malécites.

Portrait démographique et social des enfants des Premières nations au Nouveau-Brunswick

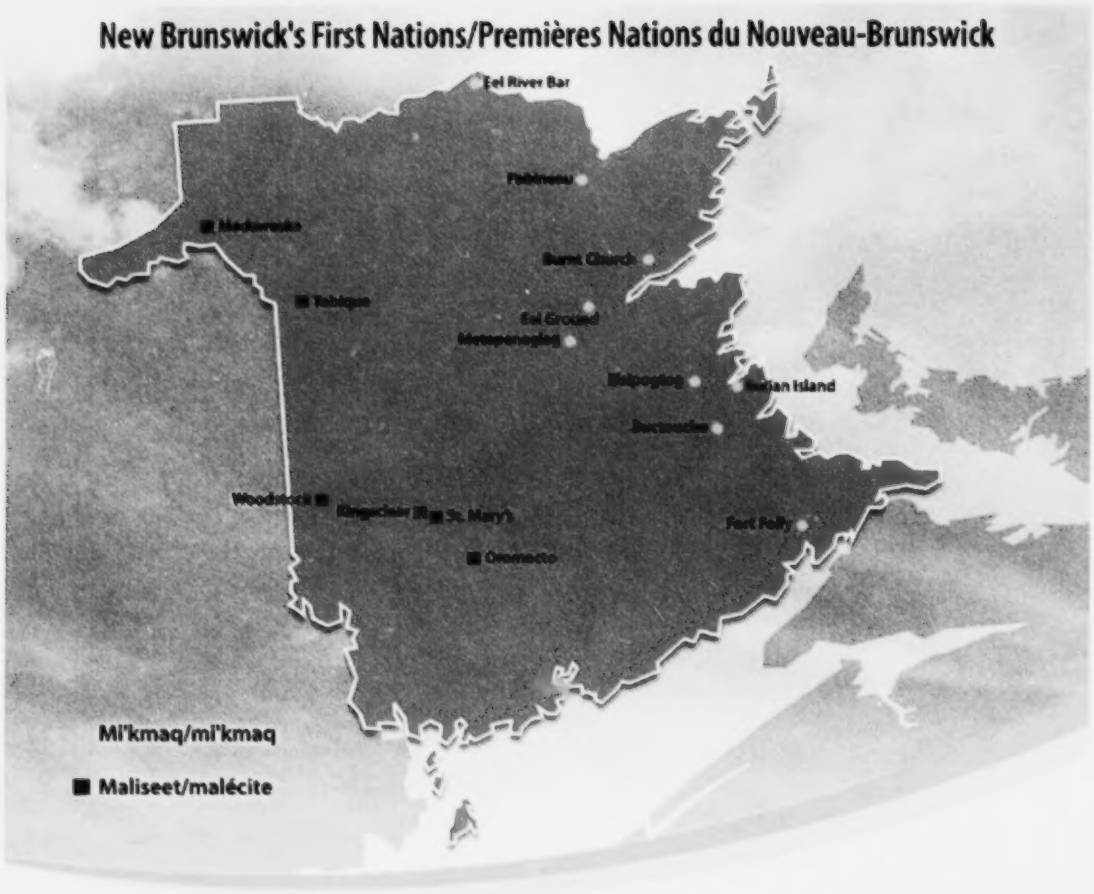
À cet aperçu historique – fort bref, j'en conviens –, nous devons ajouter un autre facteur de complexité, à savoir le gouffre qui existe entre les perspectives et le sort des enfants des Premières nations et ceux qui se présentent aux autres enfants de la province. Ces inégalités sont au cœur même des discussions politiques et des contestations judiciaires qui ont été mentionnées dans la partie I, mais l'avancement de ce dossier continue d'être freiné par le fait qu'on ne s'entend pas sur ceux qui doivent rendre compte des problèmes examinés ci-dessous et sur ceux qui doivent s'approprier des solutions.

Aujourd'hui, les enfants des Premières nations vivent au sein de quinze collectivités disséminées dans la province. La carte ci-dessous indique l'emplacement de ces Premières nations. Six des quinze collectivités, c'est-à-dire celles qui sont éparpillées le long du fleuve Saint-Jean, sont des Premières nations malécites, et les neuf autres, qui sont établies pour la plupart dans les régions côtières, sont des collectivités mi'kmaq. Selon le recensement de 2006, on trouve environ 1 172 000 membres des Premières nations au Canada, ce qui représente à peu près 3,8 % de la population totale du pays. Le recensement nous apprend également que 17 655 Néo-Brunswickois sont Autochtones et qu'ils constituent approximativement 2 % de la population de la province. Contrairement aux tendances démographiques générales au Nouveau-Brunswick, qui témoignent d'une population qui vieillit et qui décline à cause de l'émigration et des faibles taux de natalité, la population des Premières nations du Nouveau-Brunswick connaît une explosion des naissances. Toutefois, les chiffres de population du recensement ne rendent peut-être pas fidèlement compte de l'ampleur de cette explosion démographique, étant donné que les nouveau-nés autochtones ne sont pas tous inscrits comme membres de plein droit d'une Première nation.

Source: Secrétariat des Affaires autochtones.

Une proportion croissante des Néo-Brunswickois des Premières nations vit hors-réserve. En raison des dispositions de la *Loi sur les Indiens* et de l'augmentation du nombre de mariages et de structures familiales entre membres et non-membres des Premières nations, beaucoup plus d'enfants naissent dans des familles autochtones, mais sans être inscrits comme tels. Les sociologues et les psychologues n'ont pas encore commencé à se pencher sur les conséquences de cette politique sociale axée sur la race pour les personnes et les familles, mais celle-ci a sans doute contribué au succès d'une campagne qui prend de l'ampleur chez les Premières nations du Canada, qui refusent que l'inscription serve de moyen pour déterminer qui est et qui n'est pas un membre des Premières nations.

Ce qui m'a le plus troublé au cours de notre étude, c'est le nombre de jeunes parents qui sont venus témoigner devant nous de leur attachement profond à leur collectivité des Premières nations tout en admettant qu'en tant que parents, ils ne voudraient jamais y élever leurs enfants. Je peux difficilement imaginer un constat plus accablant de notre échec collectif qui



Source: Secrétariat des Affaires autochotones.

Une proportion croissante des Néo-Brunswickois des Premières nations vit hors-réserve. En raison des dispositions de la *Loi sur les Indiens* et de l'augmentation du nombre de mariages et de structures familiales entre membres et non-membres des Premières nations, beaucoup plus d'enfants naissent dans des familles autochtones, mais sans être inscrits comme tels. Les sociologues et les psychologues n'ont pas encore commencé à se pencher sur les conséquences de cette politique sociale axée sur la race pour les personnes et les familles, mais celle-ci a sans doute contribué au succès d'une campagne qui prend de l'ampleur chez les Premières nations du Canada, qui refusent que l'inscription serve de moyen pour déterminer qui est et qui n'est pas un membre des Premières nations.

Ce qui m'a le plus troublé au cours de notre étude, c'est le nombre de jeunes parents qui sont venus témoigner devant nous de leur attachement profond à leur collectivité des Premières nations tout en admettant qu'en tant que parents, ils ne voudraient jamais y élever leurs enfants. Je peux difficilement imaginer un constat plus accablant de notre échec collectif qui

prive ces petits enfants des collectivités saines et des modèles de comportement qu'ils méritent. J'ajoute ma voix à celles des chefs de file et des travailleurs de la protection de l'enfance des Premières nations et j'affirme que nous avons la capacité et le devoir de faire mieux.

Santé et mieux-être

> *Enfin, un jour que Glooscap était assis seul près du feu et qu'il venait de jeter un autre bout de bois dans les flammes, une femme s'est approchée, elle s'est assise près de lui et elle l'a enlacé en lui disant : « As-tu froid, mon fils? » Il l'a regardée et lui a dit : « Qui es-tu? D'où viens-tu? » Elle lui a répondu : « Je suis ta mère. Je suis Neganoganim Gossees. Tôt ce matin, j'étais une feuille dans un arbre et je suis tombée au sol. La rosée s'est formée à la surface de cette feuille et, grâce à l'aide du Donneur de vie, Grand-Père Soleil et notre Mère, la Terre, m'ont donné le corps d'une jeune femme. » Elle a dit : « Je donne de la force à mes enfants. J'apporte les couleurs du monde : le bleu du ciel, le jaune du soleil, le vert de l'herbe, des arbres et des feuilles, le rouge de la terre, le noir de la nuit et le blanc de la neige. Et j'apporte la compréhension et l'amour pour que mes enfants apprennent à prendre soin les uns des autres, à compter les uns sur les autres et à s'aimer les uns les autres. C'est ainsi que la mère de Glooscap est venue au monde. »*
>
> *Histoires de la création mi'kmaq, septième étape de la création*

L'étape finale des histoires de la création mi'kmaq nous rappelle l'importance cruciale qu'a l'amour d'une mère dans la vie de chacun de nous et de nos collectivités. Cet enseignement a certes beaucoup influencé les recommandations que nous avons formulées ci-dessous en ce qui concerne les rôles des mères et des pères, mais il représente aussi un excellent point de départ pour notre examen des enjeux qui touchent la santé et le mieux-être. Témoignage et réconciliation Canada (TRC) a récemment reçu le mandat de documenter et de faire connaître les tenants et les aboutissants du régime des pensionnats qui a séparé plus de 150 000 enfants autochtones de leurs parents et de leur collectivité et qui les a dépouillés de leur langue et de leur identité culturelle. Pour le moment, mes propres consultations brèves auprès des membres des Premières nations de la province (qui ont en fait évité les pires ravages des

politiques sur les pensionnats) [5] m'ont convaincu que cette période de notre histoire collective est un des facteurs incontournables qui expliquent la désorganisation du tissu social des collectivités autochtones.

Des experts ont parlé des répercussions transgénérationnelles du régime des pensionnats qui a retiré des milliers d'Autochtones de leurs foyers et qui leur a interdit de parler leur langue et de s'adonner à leur culture. En plus d'avoir été forcés de renoncer à leur langue et à leur culture, de nombreux survivants des pensionnats ont été victimes de sévices physiques, psychologiques et sexuels. Beaucoup de survivants des pensionnats ne sont jamais retournés dans leur Première nation. Et ceux qui y sont retournés après être devenus de jeunes adultes se sont souvent sentis coupés de leur collectivité et de leur culture. De plus, leur expérience a eu un effet débilitant sur leur aptitude à élever des enfants, ce qui a perpétué leur traumatisme chez les générations suivantes.

Le pensionnat de Shubenacadie

Le pensionnat de Shubenacadie (Nouvelle-Écosse) a été exploité par l'église catholique de 1930 à 1966. Le seul pensionnat établi en Nouvelle-Écosse, il a accueilli des enfants Mi'kmaq et malécites de toutes les régions des Maritimes.

Environ 2 000 enfants autochtones ont fréquenté le pensionnat durant ses années d'activité. Quelque 200 élèves vivaient, chaque année, au pensionnat qui relevait d'un prêtre (qui était également le directeur de l'école) et d'une dizaine de religieuses. Les jeunes filles et les jeunes garçons étaient complètement séparés et n'avaient pas le droit de se mêler. Les parents pouvaient rendre visite à leurs enfants le dimanche, mais les élèves n'étaient pas autorisés à quitter le pensionnat pour de bon.

Comme de nombreux survivants des pensionnats, les élèves à Shubenacadie ont été soumis à la violence physique, mentale et sexuelle. Ils étaient obligés de travailler à la cuisine, à la buanderie, à la grange et aux champs.

Le pensionnat a fermé ses portes en 1966 et a été détruit par un incendie en 1985.

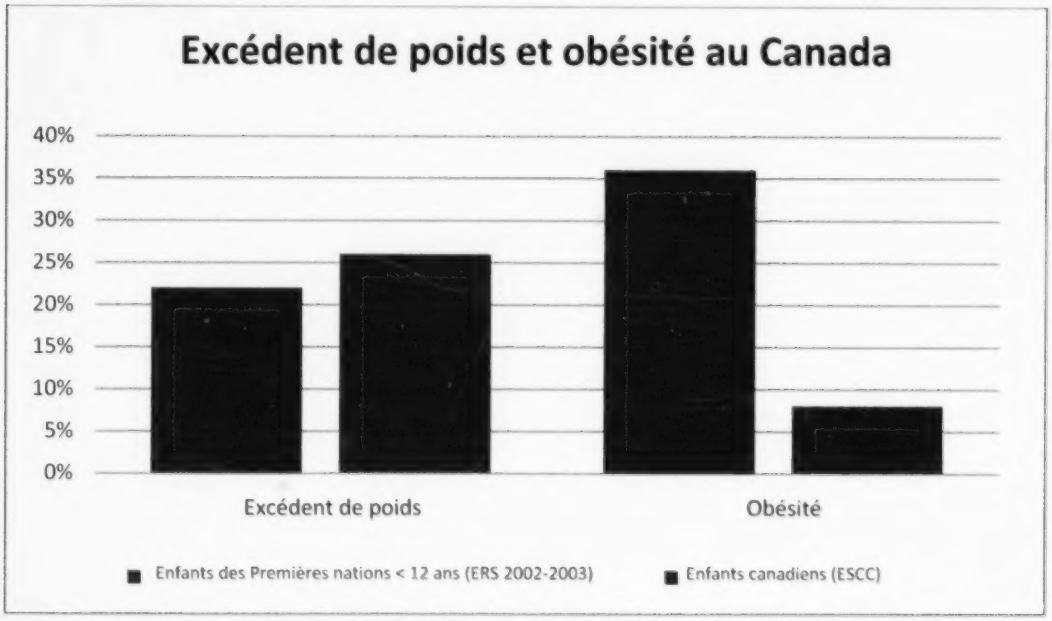
> [TRADUCTION] Outre le préjudice causé à chaque survivant [des pensionnats], nous devons tenir compte des effets transgénérationnels cumulatifs à long terme sur les collectivités des Premières nations, y compris la dissociation de la

[5] Selon les statistiques de Services Canada, 150 Néo-Brunswickois ont demandé une indemnisation dans le cadre de la *Convention de règlement relative aux pensionnats indiens* et 129 demandes ont été acceptées. Ces Néo-Brunswickois ont été scolarisés à la Shubenacadie Indian Residential School, en Nouvelle-Écosse. Un plus grand nombre d'enfants autochtones du Nouveau-Brunswick ont fréquenté les externats indiens, au lieu d'être pensionnaires à « Shubie », mais ils ne sont pas admissibles à une indemnisation, même s'il régnait un même climat d'assimilation dans les externats.

collectivité, la perte de fierté et d'estime de soi, la perte de l'identité, de la langue, de la spiritualité, de la culture et de la capacité d'élever des enfants.[6]

Il s'agit d'un facteur historique qui permet de mettre en contexte les problèmes de santé et de mieux-être auxquels font face les enfants des Premières nations de nos jours. Bien sûr, il existe une foule d'autres facteurs sociaux et économiques que nous examinerons ci-dessous, mais j'aimerais d'abord décrire comment se portent globalement les enfants des Premières nations.

L'Enquête sur les enfants autochtones de Statistique Canada fournit des données générales sur la santé des enfants des Premières nations au Canada. Cette enquête permet d'évaluer la santé des enfants autochtones (Premières nations, Métis, Inuit et hors réserve). Ces statistiques indiquent que dans la région de l'Atlantique, 52 % des enfants autochtones souffrent d'un problème de santé chronique et 41 % sont atteints d'une maladie chronique grave. Dans le même ordre d'idées, les données comparatives permettent d'apprendre non seulement que les enfants du Canada atlantique présentent les taux d'excédent de poids et d'obésité les plus élevés au Canada, mais aussi que les taux enregistrés chez les enfants autochtones sont encore plus élevés, notamment leur taux d'obésité qui est plus de quatre fois la moyenne nationale.



Remarque : L'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes (ESCC) ne tient pas compte des populations des réserves autochtones ni des populations inuites qui vivent dans les territoires. L'Enquête longitudinale

[6] Wieman, CA, *Return to Native Roots: Aboriginal Health Building Informed Partnerships*, document présenté à la 55e assemblée clinique annuelle de la Société des obstétriciens et gynécologues du Canada, du 25 au 29 juin 1999, Montréal, Québec.

politiques sur les pensionnats) [5] m'ont convaincu que cette période de notre histoire collective est un des facteurs incontournables qui expliquent la désorganisation du tissu social des collectivités autochtones.

Des experts ont parlé des répercussions transgénérationnelles du régime des pensionnats qui a retiré des milliers d'Autochtones de leurs foyers et qui leur a interdit de parler leur langue et de s'adonner à leur culture. En plus d'avoir été forcés de renoncer à leur langue et à leur culture, de nombreux survivants des pensionnats ont été victimes de sévices physiques, psychologiques et sexuels. Beaucoup de survivants des pensionnats ne sont jamais retournés dans leur Première nation. Et ceux qui y sont retournés après être devenus de jeunes adultes se sont souvent sentis coupés de leur collectivité et de leur culture. De plus, leur expérience a eu un effet débilitant sur leur aptitude à élever des enfants, ce qui a perpétué leur traumatisme chez les générations suivantes.

Le pensionnat de Shubenacadie

Le pensionnat de Shubenacadie (Nouvelle-Écosse) a été exploité par l'église catholique de 1930 à 1966. Le seul pensionnat établi en Nouvelle-Écosse, il a accueilli des enfants Mi'kmaq et malécites de toutes les régions des Maritimes.

Environ 2 000 enfants autochtones ont fréquenté le pensionnat durant ses années d'activité. Quelque 200 élèves vivaient, chaque année, au pensionnat qui relevait d'un prêtre (qui était également le directeur de l'école) et d'une dizaine de religieuses. Les jeunes filles et les jeunes garçons étaient complètement séparés et n'avaient pas le droit de se mêler. Les parents pouvaient rendre visite à leurs enfants le dimanche, mais les élèves n'étaient pas autorisés à quitter le pensionnat pour de bon.

Comme de nombreux survivants des pensionnats, les élèves à Shubenacadie ont été soumis à la violence physique, mentale et sexuelle. Ils étaient obligés de travailler à la cuisine, à la buanderie, à la grange et aux champs.

Le pensionnat a fermé ses portes en 1966 et a été détruit par un incendie en 1985.

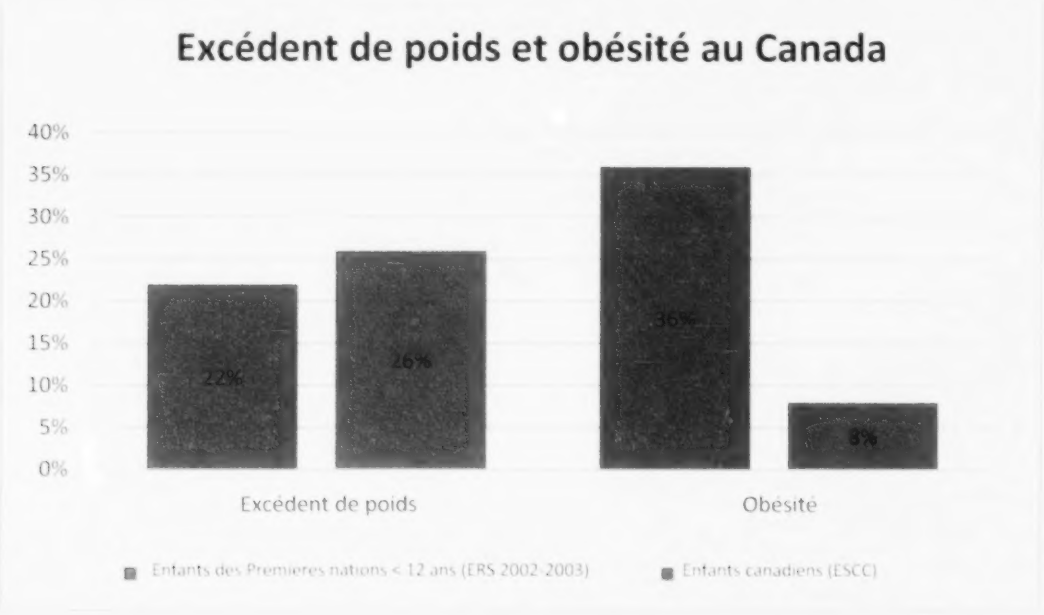
> [TRADUCTION] Outre le préjudice causé à chaque survivant [des pensionnats], nous devons tenir compte des effets transgénérationnels cumulatifs à long terme sur les collectivités des Premières nations, y compris la dissociation de la

[5] Selon les statistiques de Services Canada, 150 Néo-Brunswickois ont demandé une indemnisation dans le cadre de la *Convention de règlement relative aux pensionnats indiens* et 129 demandes ont été acceptées. Ces Néo-Brunswickois ont été scolarisés à la Shubenacadie Indian Residential School, en Nouvelle-Écosse. Un plus grand nombre d'enfants autochtones du Nouveau-Brunswick ont fréquenté les externats indiens, au lieu d'être pensionnaires à « Shubie », mais ils ne sont pas admissibles à une indemnisation, même s'il régnait un même climat d'assimilation dans les externats.

collectivité, la perte de fierté et d'estime de soi, la perte de l'identité, de la langue, de la spiritualité, de la culture et de la capacité d'élever des enfants.[6]

Il s'agit d'un facteur historique qui permet de mettre en contexte les problèmes de santé et de mieux-être auxquels font face les enfants des Premières nations de nos jours. Bien sûr, il existe une foule d'autres facteurs sociaux et économiques que nous examinerons ci-dessous, mais j'aimerais d'abord décrire comment se portent globalement les enfants des Premières nations.

L'Enquête sur les enfants autochtones de Statistique Canada fournit des données générales sur la santé des enfants des Premières nations au Canada. Cette enquête permet d'évaluer la santé des enfants autochtones (Premières nations, Métis, Inuit et hors réserve). Ces statistiques indiquent que dans la région de l'Atlantique, 52 % des enfants autochtones souffrent d'un problème de santé chronique et 41 % sont atteints d'une maladie chronique grave. Dans le même ordre d'idées, les données comparatives permettent d'apprendre non seulement que les enfants du Canada atlantique présentent les taux d'excédent de poids et d'obésité les plus élevés au Canada, mais aussi que les taux enregistrés chez les enfants autochtones sont encore plus élevés, notamment leur taux d'obésité qui est plus de quatre fois la moyenne nationale.



Remarque : L'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes (ESCC) ne tient pas compte des populations des réserves autochtones ni des populations inuites qui vivent dans les territoires. L'Enquête longitudinale

[6] Wieman, CA, *Return to Native Roots: Aboriginal Health Building Informed Partnerships*, document présenté à la 55e assemblée clinique annuelle de la Société des obstétriciens et gynécologues du Canada, du 25 au 29 juin 1999, Montréal, Québec.

politiques sur les pensionnats) m'ont convaincu que cette période de notre histoire collective est un des facteurs incontournables qui expliquent la désorganisation du tissu social des collectivités autochtones.

Des experts ont parlé des répercussions transgénérationnelles du régime des pensionnats qui a retiré des milliers d'Autochtones de leurs foyers et qui leur a interdit de parler leur langue et de s'adonner à leur culture. En plus d'avoir été forcés de renoncer à leur langue et à leur culture, de nombreux survivants des pensionnats ont été victimes de sévices physiques, psychologiques et sexuels. Beaucoup de survivants des pensionnats ne sont jamais retournés dans leur Première nation. Et ceux qui y sont retournés, après des années passées en milieu adulte, ont souvent senti l'image de leur collectivité et de leur culture. De plus, leur expérience a eu un effet néfaste sur leur aptitude à élever des enfants, ce qui a perpétué leur traumatisme chez les générations suivantes.

[TRADUCTION] Outre la perte de [illegible] chaque survivant des pensionnats, nous devons tenir compte des effets transgénérationnels cumulatifs de cette tragédie sur les collectivités des Premières nations, y compris [illegible]

Le pensionnat de Shubenacadie

Le pensionnat de Shubenacadie (Nouvelle-Écosse) a été exploité par l'église catholique de 1930 à 1966. Le seul pensionnat établi en Nouvelle-Écosse, il a accueilli des enfants Mi'kmaq et malécites de toutes les régions des Maritimes.

Environ 2 000 enfants autochtones ont fréquenté le pensionnat durant ses années d'activité. Quelque 200 élèves vivaient, chaque année, au pensionnat qui relevait d'un prêtre (qui était également le directeur de l'école) et d'une dizaine de religieuses. Les jeunes filles et les jeunes garçons étaient complètement séparés et n'avaient pas le droit de se mêler. Les parents pouvaient rendre visite à leurs enfants le dimanche, mais les élèves n'étaient pas autorisés à quitter le pensionnat pour de bon.

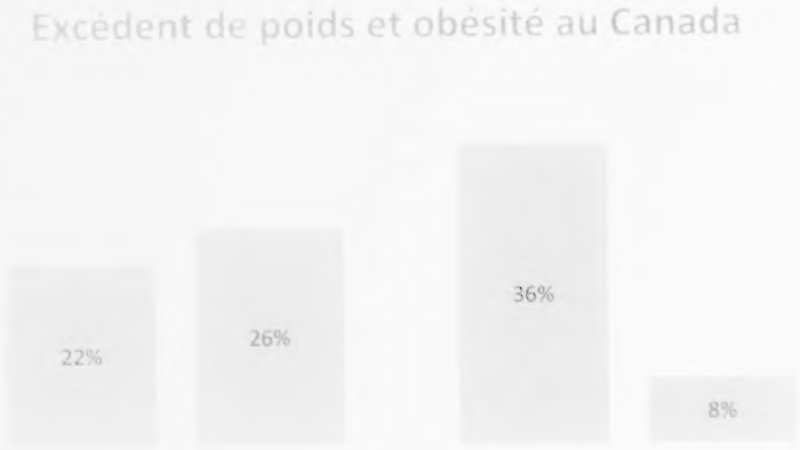
Comme de nombreux survivants des pensionnats, les élèves à Shubenacadie ont été soumis à la violence physique, mentale et sexuelle. Ils étaient obligés de travailler à la cuisine, à la buanderie, à la grange et aux champs.

Le pensionnat a fermé ses portes en 1966 et a été détruit par un incendie en 1985.

collectivité, la perte de fierté et d'estime de soi, la perte de l'identité, de la langue, de la spiritualité, de la culture et de la capacité d'élever des enfants.

Il s'agit d'un facteur historique qui permet de mettre en contexte les problèmes de santé et de mieux-être auxquels font face les enfants des Premières nations de nos jours. Bien sûr, il existe une foule d'autres facteurs sociaux et économiques que nous examinerons ci-dessous, mais j'aimerais d'abord décrire comment se portent globalement les enfants des Premières nations.

L'Enquête sur les enfants autochtones de Statistique Canada fournit des données générales sur la santé des enfants des Premières nations au Canada. Cette enquête permet d'évaluer la santé des enfants autochtones (Premières nations, Métis, Inuit et hors réserve). Ces statistiques estiment que [illegible] région de l'Atlantique, [illegible] des enfants autochtones souffrent d'un problème de santé chronique, et [illegible] sont atteints d'une maladie chronique grave. Dans le même ordre d'idées, les données comparatives permettent d'apprendre non seulement que les enfants au Canada, dans leur ensemble, présentent des taux d'excédent de poids et d'obésité les plus élevés [illegible], mais [illegible] que les enfants autochtones sont encore plus élevés, notamment [illegible] d'obésité qui est plus du double [illegible] la moyenne nationale.



régionale sur la santé des Premières nations (ERS) comptabilise les enfants âgés d'au plus 11 ans, et l'ESCC tient compte des enfants âgés de 2 à 17 ans.

Source : Smylie, Janet et Adomako, Paul (éd.), *Indigenous Children's Health Report: Health Assessment in Action*, Keenan Research Centre, St. Michael's Hospital, 2009.

Au Nouveau-Brunswick, les constatations des chercheurs qui traitent les enfants atteints du trouble du spectre de l'alcoolisation fœtale (TSAF) sont encore plus perturbantes. Le TSAF peut avoir des conséquences légères ou graves sur le développement d'un enfant, et il arrive souvent qu'il ne soit pas diagnostiqué. Des études montrent que les enfants, les adolescents et les adultes atteints du TSAF risquent beaucoup plus que les autres d'éprouver des troubles de l'attention et de faire des dépressions, des crises de panique ainsi que des menaces et des tentatives de suicide. Selon les experts, environ 1 % des enfants sont atteints du TSAF au Canada. Cependant, près de deux cents cas ont été signalés sur mille enfants dans une seule Première nation du Nouveau-Brunswick, ce qui donne un taux de prévalence de 20 %, soit à peu près vingt fois la moyenne nationale.

La dépendance au jeu et l'alcoolisme ont été fréquemment mentionnés au cours de nos rencontres de mobilisation des collectivités, mais les membres des collectivités nous ont dit à de nombreuses reprises que la toxicomanie et la pharmacodépendance continuent de faire des ravages dans leurs collectivités et de déchirer des familles. Pendant nos travaux, nous avons déterminé que plus de 224 adultes des Premières nations prenaient de la méthadone pour lutter contre leurs problèmes de dépendance. À la clinique de Miramichi seulement, les noms de 36 membres des Premières nations figuraient sur la liste d'attente en vue d'un traitement à la méthadone. Deux des sept cliniques de maintien à

Ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale

L'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale (ETCAF) désigne une grande étendue de troubles causés par la consommation d'alcool durant la grossesse. L'alcool consommé par une femme enceinte peut porter atteinte au développement du cerveau de son enfant, ce qui se traduira par des troubles sur le plan physique, comportemental et cognitif.

Il n'existe aucun remède pour l'ETCAF. Toutefois, les personnes souffrant de l'ETCAF peuvent connaître une vie normale si elles reçoivent un soutien et les ressources nécessaires. Bon nombre terminent leurs études et occupent un emploi rémunéré. Toutefois les personnes souffrant de l'ETCAF risquent plus de présenter des problèmes de santé mentale, d'avoir des démêlés avec la justice, d'abandonner leurs études, de souffrir de problèmes liés à la consommation d'alcool et d'autres drogues et d'être sans emploi.

la méthadone de la province sont situées dans des collectivités de Premières nations (Elsipogtog et Oromocto). Les admissions au traitement à la méthadone d'adultes autochtones sont environ treize fois plus nombreuses que dans la population en général. Dans une collectivité où nous nous sommes rendus, plus de 60 personnes (10 % de la population) prenaient de la méthadone et d'autres étaient encore sur la liste d'attente. Dans d'autres collectivités, plusieurs nouveau-nés étaient venus au monde toxicomanes et avaient été traités dans des services de néonatalogie en raison de symptômes de sevrage.

Il va sans dire que les enfants sont énormément affectés par la consommation de drogue de leurs parents. Souvent, les enfants de toxicomanes deviennent eux-mêmes toxicomanes. Les travailleurs à la protection de l'enfance auxquels nous avons parlé nous ont dit qu'il n'est pas rare de voir des enfants faire l'expérience de drogues dures dès l'âge de huit ou dix ans et qu'ils sont forcés plus que jamais d'intervenir auprès de familles dont les deux parents sont aux prises avec des problèmes de dépendance. Dans une petite collectivité qui comptait moins de deux cents maisons, le directeur du bien-être de l'enfance pouvait penser à seulement quelques foyers où aucun problème d'alcoolisme ou de toxicomanie n'avait été signalé à son organisme. De nombreux enfants de cette collectivité avaient évidemment besoin de protection, mais il s'y trouvait très peu de ressources de placement adéquates. Le directeur a confié à mon équipe d'enquêteurs : « Je ne peux pas garantir que les enfants sont en sécurité, mais je m'efforce de rendre leur existence plus sûre. »

Les conseils de bande et le ministère du Développement social doivent attaquer de front ce problème critique. Mais au-delà des besoins immédiats, nous devons, en tant que province, beaucoup mieux comprendre la situation épouvantable de certains enfants et adolescents des collectivités des Premières nations et faire en sorte que ces collectivités prennent des mesures valables pour y remédier. À mon avis, nous devrions commencer par nous renseigner et par nous préparer à rendre des comptes à ces enfants qui, dans l'histoire de Glooscap, ont le regard tourné vers nous.

Dans mon rapport annuel sur la situation des enfants au Nouveau-Brunswick, j'ai parlé de la nécessité de mieux rendre compte des résultats et des progrès de nos enfants à chaque étape de leur développement. J'ai été encouragé par les réactions du public à ce rapport, qui en est à sa deuxième parution, mais plusieurs observateurs ont insisté sur le fait que nos données étaient incomplètes et qu'elles devraient être ventilées selon le sexe, l'âge et l'origine ethnique pour que nous puissions suivre l'évolution de la situation de façon précise et quantifiable. Le manque de données probantes au sujet des enfants autochtones du Nouveau-Brunswick est certes une difficulté que j'ai rencontrée à maintes reprises au cours du présent examen. La petite taille de notre population des Premières nations, sa division entre des membres qui vivent dans les réserves et d'autres qui sont établis hors réserve, le peu de séries de données

cumulatives sur ces deux groupes et l'absence d'un système valable de gestion des dossiers de protection de l'enfance sont des facteurs qui nous ont compliqué la tâche et qui expliquent la pénurie de données probantes.

J'estime qu'il faudrait de nouvelles stratégies à l'échelle de la province pour lutter contre les toxicomanies et pour faire face aux problèmes qui en découlent. Bien entendu, il s'agit d'un défi que les collectivités doivent relever elles-mêmes, et j'ai constaté que celles-ci sont extrêmement déterminées à cerner les solutions et à se les approprier. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a fait preuve de leadership en élaborant une stratégie de réduction de la pauvreté qui est fondée sur des pratiques valables de mobilisation du public. C'est ce genre de démarche qui doit être mise en œuvre pour élaborer des stratégies concrètes et fructueuses dans le but de se débarrasser de la consommation abusive de médicaments prescrits et de la dépendance aux drogues illicites qui touchent les collectivités des Premières nations et de nombreuses autres localités de notre province. D'autres facteurs liés au maintien de l'ordre et à l'encadrement de la distribution des médicaments prescrits entrent également en ligne de compte. Le gouvernement provincial devrait avoir recours aux solutions de cybersanté qui pourraient être utiles à cet égard.

RECOMMANDATIONS

57. Il est recommandé que le Bureau, en collaboration avec la GRC, Santé Canada, le MAINC et les ministères de la Santé, du Développement social, de la Sécurité publique, de l'Éducation et du Mieux-être, de la Culture et du Sport, s'efforce d'établir des points de référence communautaires sur le nombre d'enfants pris en charge, les taux de toxicomanie, les taux d'incarcération des adolescents et d'autres indicateurs et déterminants du mieux-être des enfants des Premières nations et qu'il fixe des objectifs communautaires dans le but de faire correspondre ces points de référence aux moyennes provinciales dans des délais convenus.

58. Il est recommandé que le Bureau, en collaboration avec les gouvernements fédéral et provincial, offre davantage d'activités d'éducation et de formation sur les toxicomanies aux fournisseurs de services et aux membres des collectivités des Premières nations.

59. Il est recommandé que le ministère de la Santé et Santé Canada accélèrent la mise en œuvre du programme de surveillance pharmaceutique et que des efforts particuliers soient déployés, notamment dans le cadre d'une collaboration avec les collectivités

des Premières nations, pour faire en sorte que ce programme soit efficace et qu'il tienne compte des besoins des membres des Premières nations qui vivent dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci.

60. Il est recommandé que le Bureau, en collaboration avec Santé Canada, le ministère du Développement social, le ministère de la Santé et la GRC, déploie des efforts particuliers pour renforcer les capacités des services adaptés à la culture, y compris des services pour les aînés et pour les membres inscrits des Premières nations qui vivent à l'extérieur des réserves.

61. Il est recommandé que les chefs des Premières nations élaborent des plans et des programmes d'intervention avec d'autres partenaires communautaires (comme les programmes Parents-Secours et Partenaires des jeunes ainsi que la GRC) pour rendre les rues des collectivités autochtones sûres pour les enfants.

62. Il est recommandé que le ministère du Développement social et le ministère de la Sécurité publique collaborent avec le Bureau et avec les partenaires communautaires pour offrir des programmes et des activités de formation adaptés à la culture aux clients et au personnel qui fournit des services aux adolescents au Centre de traitement résidentiel Portage Atlantique, au Centre pour jeunes du Nouveau-Brunswick et aux autres foyers de groupe, maisons de transition et maisons d'hébergement subventionnés par le gouvernement provincial.

63. Il est recommandé que le Secrétariat des affaires autochtones du Nouveau-Brunswick, Santé Canada, le ministère du Développement social, le MAINC et le Bureau collaborent avec le Défenseur des enfants et de la jeunesse, le Service public d'éducation et d'information juridiques du Nouveau-Brunswick (SPEIJ-NB) et d'autres partenaires communautaires dans le but de mieux éduquer et informer tous les résidants du Nouveau-Brunswick au sujet des disparités qui touchent les enfants des Premières nations dans la province.

Emploi et économie

La Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada milite sans relâche pour que des mesures soient prises dans le but de régler les questions de la pauvreté et du logement, car elles font partie des problèmes sous-jacents critiques pour le bien-être des enfants des Premières nations. Cette démarche s'inscrit dans la foulée des recommandations formulées par la récente Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones ainsi que des recherches menées dans le cadre du projet de l'Université Harvard sur le développement économique des Indiens de l'Amérique du Nord.[7] De plus, le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, qui se trouve à Florence, en Italie, a publié de nombreux rapports qui font état de l'ampleur et de l'impact de la pauvreté infantile dans les économies des pays développés. L'introduction de son septième bilan décrit sommairement certains des risques liés à la pauvreté infantile :

> Des éléments en provenance de nombreux pays apportent continuellement la preuve que les enfants qui grandissent dans l'indigence sont plus vulnérables, généralement plus exposés à la maladie, aux difficultés d'apprentissage et de comportement, à l'échec scolaire, aux grossesses précoces, à de médiocres qualifications et aspirations, aux bas salaires, au chômage, et à la dépendance de l'assistance publique. Cette liste de maux entraînés par la pauvreté ne doit cependant pas masquer le fait que de nombreux enfants issus de familles pauvres ne relèvent d'aucune de ces catégories. Mais en général les enfants élevés dans la misère sont en butte à des désavantages prononcés et évidents.[8]

Étant donné que je viens tout juste de visiter chacune des quinze Premières nations du Nouveau-Brunswick, je trouve l'extrait reproduit ci-dessus particulièrement évocateur. Dans ces collectivités, le manque d'infrastructures municipales et récréatives, la piètre qualité du parc de logements et l'absence de toute activité commerciale valable m'ont particulièrement frappé. De plus, ces collectivités font face à des problématiques de toxicomanie, de violence familiale et d'agression sexuelle et aux inquiétudes que suscite la criminalité ambiante. On nous a parlé, aux membres de l'équipe de travail et à moi-même, d'objectifs éducationnels abandonnés et de réussites scolaires qui n'ont pas débouché sur les carrières escomptées. On peut faire abstraction de ces faits et refuser d'y voir le visage de la pauvreté, mais en agissant de la sorte, on finit immanquablement par porter un jugement de valeur sur les membres de ces collectivités eux-mêmes et par les blâmer en se disant qu'ils sont les artisans de leur malheur.

---

[7] <http://www.hks.harvard.edu/hpaied/>.

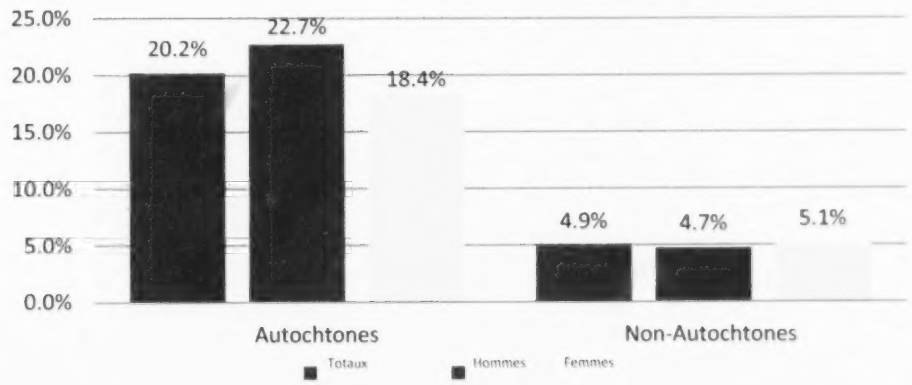
[8] UNICEF, *La pauvreté des enfants en perspective : Vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches*, Bilan Innocenti 7, 2007, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence, Italie, p. 5. <http://www.unicef.org/media/files/ChildPovertyReport.pdf>.

C'est ainsi qu'on renforce le cycle des stéréotypes et de la discrimination. Nous devons, au contraire, reconnaître les désavantages et les inégalités qui divisent les collectivités des Premières nations de celles qui les entourent et nous devons de toute urgence remédier à ces disparités de manière valable.

Les Premières nations de Kingsclear et de St. Mary's sont toutes deux situées dans la région de Fredericton et elles font partie des Premières nations les plus prospères au Nouveau-Brunswick. Ces collectivités se comparent avantageusement à de nombreuses autres Premières nations, ce qui rend d'autant plus perturbants les résultats du Profil de la population autochtone de Fredericton en 2006. Statistique Canada a été en mesure de dresser ce profil en raison du fait que la population de cette région est suffisamment nombreuse pour permettre d'interpréter les données du recensement. Même si le nombre d'Autochtones dans la région de Fredericton a chuté de 10 % depuis 2001, les données de 2006 indiquent qu'ils représentent quand même environ 3 % de l'ensemble de la population. La population autochtone est composée en grande partie de membres des Premières nations de Kingsclear et de St. Mary's qui vivent dans les réserves.

Le profil du recensement permet de conclure que dans la région de Fredericton, les jeunes Autochtones âgés de 14 à 24 ans étaient la moitié moins susceptibles de fréquenter l'école ou un établissement postsecondaire que les non-Autochtones du même groupe d'âge (42 % comparativement à 67 %). Comme le montre le tableau ci-dessous, dans la population en âge de travailler (entre 24 et 55 ans), le taux de chômage général dans la région se chiffrait à 4,9 %, par rapport à un niveau inquiétant de 20,2 % chez les membres des collectivités autochtones.

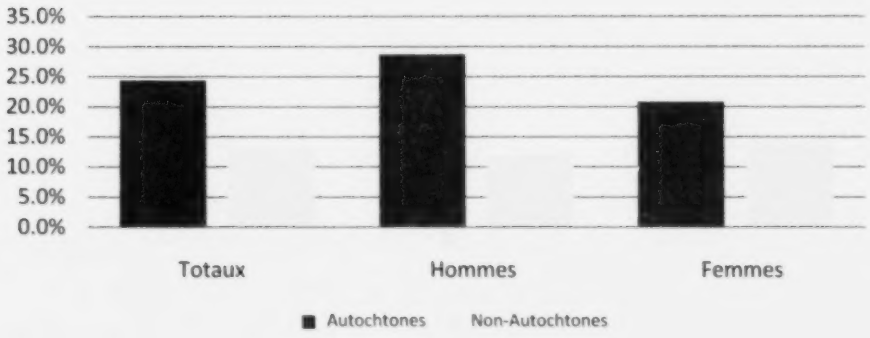
Taux de chômage des personnes âgées de 25 à 54 ans, populations autochtones et non autochtones, selon le sexe, Fredericton, 2006



Source : Statistique Canada, Recensement de la population, 2006.

Inversement, le taux d'emploi dans la région de Fredericton se chiffrait à 83,5 % en 2006, comparativement à seulement 63,7 % dans les réserves. De plus, parmi les personnes qui avaient travaillé à temps plein pendant toute l'année, les données de Statistique Canada faisaient état d'un écart salarial de 21 % en 2005 entre les Autochtones et les non-Autochtones (bien qu'on remarque une amélioration par rapport à l'écart de 25 % signalé en 2000). Enfin, dans la région de Fredericton, un ménage des Premières nations sur quatre vivait sous le seuil de faible revenu établi par Statistique Canada, ce qui représentait un taux de pauvreté pratiquement deux fois plus élevé que dans les autres ménages de la région.

Proportion des personnes vivant sous le seuil de faible revenu avant impôt dans les populations autochtones et non autochtones, Fredericton, 2005



Source : Statistique Canada, Recensement de la population, 2006.

Les données statistiques réflétées ci-dessus indiquent bien qu'à plusieurs égards les communautés autochtones on vu des gains nets en terme de développement économique et de réduction de la pauvreté. Mais le taux de cette croissance laisse toujours un très grand nombre de familles et d'enfants dans la pauvreté. Cette inégalité fondamentale pèse sur la conscience de tous les canadiens. C'est pour cette raison que les experts en droits de la personne à Genève et à New York ont sommé le Canada de façon soutenue à faire de meilleurs progrès pour combattre la pauvreté des enfants autochtones. Fred Wien, l'auteur d'un rapport récent sur la lutte contre la pauvreté dans les premières nations soumet que la tendance des quarante dernières années est positive en matière de croissance économique sur les premières nations. Il est évident cependant d'après toutes les études que cette croissance ne s'est pas maintenue au niveau de la croissance économique générale au pays. Le résultat est que l'écart économique entre les premières nations et le reste du pays s'est creusé et que les familles autochtones sont maintenant plus pauvres, en termes relatifs, qu'elles ne l'étaient auparavant.

Les efforts récents tel le Partenariat pour les compétences et l'emploi des autochtones (PCEA), un programme fédéral de formation de la main-d'œuvre autochtone créé en 2004, et plus récemment le Aboriginal Workforce Development NB Inc. promettent de regrouper tous les niveaux de gouvernement ainsi que le secteur privé dans ces efforts de développement de la main d'œuvre autochtone. Cette approche horizontale au développement économique instaurée il y a déjà quinze ans par l'Initiative conjointe de développement économique (ICDE) commencera j'espère à donner de meilleurs résultats sous peu. Pour les enfants et les familles de premières nations. Il faudrait cependant redoubler d'effort afin de s'assurer que les programmes de développement économique sont ciblés non seulement sur la formation de la main d'œuvre mais aussi sur le développement de la petite entreprise. Il faudrait aussi que les programmes mettent l'accent sur la création d'emplois favorisant les ménages avec de jeunes enfants et que le principe de l'horizontalité soit respecté jusqu'au niveau communautaire en invitant les municipalités avoisinantes, les conseils économiques régionaux et les chambres de commerce locaux dans le développement des programmes et la recherche de solutions.

Si l'on a un engagement sérieux envers le bien-être de l'enfance autochtone nous devons relever de front le défi de la pauvreté enfantile. Afin de ce faire nous devons avoir un dialogue franc et soutenu et revoir tous nos efforts et programmes de développement économique afin de s'assurer qu'ils soient centrés sur le bien-être des enfants et des familles. C'est en garantissant à la prochaine génération de travailleurs autochtones une chance égale sur les marchés économiques que nous garantiront le mieux une croissance améliorée et un développement durable.

RECOMMANDATIONS

64. Il est recommandé que les stratégies et programmes existants de développement économique des Premières nations soit éévalués sous le parrainage de haut niveau du premier ministre et du ministre fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien, avec la participation des Premières nations, du MAINC, de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), d'Industrie Canada, de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), du ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail (MEPFT) et d'Entreprises Nouveau-Brunswick afin de s'assurer que les enfants et familles bénéficient de façon prioritaire des programmes et opportunités rendues disponibles.

65. Il est recommandé qu'un sommet provincial sur le développement économique des Premières nations soit organisé pour mettre en œuvre la direction stratégique recommandée ci-dessus et pour faire en sorte que la stratégie ambitieuse de réduction de la pauvreté du gouvernement provincial soit avantageuse pour les collectivités des Premières nations, en particulier pour les jeunes familles autochtones.

Logement et structure familiale

Lily sait ce que cela signifie croiser constamment son agresseur, voir ses proches protéger l'homme qui lui a causé du tort, être aliénée de sa famille et de sa communauté et voir son agresseur circuler en toute liberté.

À partir de l'âge de 5 ans jusqu'à l'âge de 12 ans, elle a été victime de la violence sexuelle exercée par cinq différents agresseurs, dans trois Premiès nations différentes.Alors qu'elle était déplacé d'un logement multi-familles à une autre, l'abus a continué sur sept ans en dépit de ses protestations constantes. Ses attaqueurs insistait que si elle parlait elle mettrait d'autres personnes à risque, qu'elle serait blâmée ou qu'on ne la croirait pas. Lily était impuissante contre les menaces de ses attaqueurs et n'a pas pu comprendre que des gens qui devaient l'aimer et la protéger pouvait la blesser d'une façon qu'elle saisissait encore mal. Elle s'est donc mises à nier ce mal tout en faisant front quotidiennemnet à ses aggresseurs.

Lorsque Lily a eu seize ans son père l'a approché au sujet de ces aggressions après que ses sœurs ainées aient elles aussi dénoncés des agresseurs. Lily s'est sentie libérée d'un grand fardeau et elle a pu commencer à partager ses longues et pénibles expérience ce qui l'a mené sur une autre longue trajectoire de récupération. Dans l'espoir d'épargner à d'autres le sort d'être victime de ses prédateurs, elle expliquait à qui voulait bien l'entendre et à ceux qui ne le voulait pas aussi, ce qui lui était arrivé. Le désintérêt qu'on lui a montré l'a laissé encore plus exposée, meurtrie et sans repos. Elle a développé des addictions à la drogue et à l'alcool et a quitté l'école.

Ce ne fut que lorsque sa petite cousine est venue la voir pour parler d'abus sexuel elle aussi mais sans vouloir dénoncer quiconque, que Lily se décida à prendre action.Sachant qu'elle avait l'appui de son père, elle pris rendez-vous pour sa cousine et elle-même auprès de l'agence de services aux enfants et à la famille qui a contacté la GRC. Après deux ans d'enquête la GRC ne pouvait rien faire en raison d'un manque de preuve. On ne déposerait aucune inculpation à moins que les tantes ne portent accusation aussi ce

qu'elles refusaient de faire.Vaincue et revictimisée Lily se retourna encore vers les drogues et l'alcohol. Ce n'est qu'après qu'elle eut survécu à un accident qu'elle compris que sa vie pouvait avoir un autre sens, qu'elle pouvait peut-être aider d'autres victimes d'abus sexuel.

Lily a continué de vivre comme si de rien n'était. Lorsque Lily avait 16 ans, son père l'a confrontée au sujet des sévices. Avec l'aide de son père, Lily s'est adressée à la police qui, en fin de compte, ne pouvait pas grand-chose à cause du manque de preuves.

Avec l'aide de son père et de l'agence de services aux enfants et aux familles, elle s'est adressée à divers conseillers, mais aucun d'entre eux ne lui a vraiment été d'un grand secours. C'est sa participation à une cérémonie de guérison avec un Aîné de sa communauté qui l'a finalement soulagé et permis de se réconcilier avec l'abus. Elle a repris son effort de reconstruction, bien qu'il y eut encore des embûches. En transformant toutes ces expériences négatives en leçons de vie, Lily s'est convaincue qu'elle pouvait venir en aide à d'autres victimes d'abus.

Lors de son cheminement, Lily a découvert que sa chère enfant avait été victime de la violence sexuelle exercée par le concubin de sa mère. Lorsque Lily l'a confrontée avec cette information, sa mère s'est rangée dans le camp de son partenaire au lieu de celui de sa fille et de sa petite-fille.

Déterminée à obtenir justice pour sa fille, Lily est allée voir un travailleur social sans tarder avec son enfant pour signaler les sévices. Malheureusement, le travailleur social n'avait pas reçu de formation adéquate pour interroger les victimes de violence sexuelle. Donc, l'entrevue et le processus au complet n'ont abouti à rien. Les interrogations des médecins et des policiers n'ont que traumatisé encore plus la jeune fille. Comme dans le cas de l'agresseur de sa mère, il n'y avait pas assez de preuves pour déposer des accusations contre l'agresseur de l'enfant.Le système avait encore fait défaut à Lily et à sa fille. Elle se réconforta en appuyant sa fille d'une façon que sa propre mère n'avait jamais pu.

La vie continue pour cette mère et cette fille. L'enfant participe à des séances de counseling et de thérapie par le jeu. Lily est en voie d'obtenir un diplôme universitaire et elle prévoit ensuite aider les enfants de sa communauté et donner une voix au nombre incalculable de victimes de violence sexuelle.Lorsqu'on lui demande ce qu'elle dirait à d'autres survivantes elle indique : « Ca n'a pas été un chemin facile, mais tout ce qui en vaut la peine dans cette vie exige temps, résignation, guérisson, détermination, vision et persévérance. On m'a volé mon enfance, mon amour-propre et mon estime-de-soi, et je

continue à piocher, mais que le diable m'emporte si jamais je leur cède le droit de me voler mon avenir. »

Santé Canada a cerné douze déterminants de la santé : le revenu et le statut social, l'emploi, l'éducation, l'environnement social, l'environnement physique, le développement de l'enfant, l'hygiène de vie et la faculté d'adaptation, les services de santé, les réseaux de soutien social, la qualité biologique et génétique, le sexe et la culture. Que nous parlions de logement en tant que tel ou, plus généralement, de l'environnement physique, de la famille ou de l'environnement social et des réseaux de soutien, nous ne pouvons pas faire abstraction du fait qu'au fur et à mesure qu'un enfant grandit et apprend à connaître le monde, il continue de se développer à l'extérieur du ventre de sa mère dans l'environnement protecteur de son foyer et de sa famille. Il faut de nombreuses années pour qu'un enfant s'épanouisse et devienne un adulte en santé et productif. Pour intervenir de manière valable sur le bien-être d'un enfant, il faut commencer par porter un regard attentif sur son foyer et sur son milieu familial.

La famille d'un enfant est le milieu dans lequel il est élevé et il se développe. La famille est à un enfant ce que l'eau est à un poisson. Le poisson court des risques si l'eau est malsaine ou devient polluée, mais il est encore plus dangereux pour sa santé de le sortir de l'eau. Si on veut vraiment prendre soin du poisson et subvenir à ses besoins, on doit se soucier de la qualité de l'eau. Afin d'y arriver, il faut tenir compte de tout l'écosystème. Pour répondre aux besoins des enfants de la province, y compris les enfants autochtones, nous devons non seulement continuer de nous préoccuper des foyers et des familles, mais nous devons aussi adopter une perspective élargie qui tient compte de la santé de la collectivité dans son ensemble.

Quand je consulte les données du recensement que contient le Profil de la population autochtone de Fredericton, je suis troublé par le fait que le parc de logements relativement bien entretenus de Kingsclear et de St. Mary's fait assez mauvaise figure par rapport au reste de la région de Fredericton. Selon Statistique Canada, en 2006, un peu plus d'un Autochtone sur cinq (21 %) de cette région vivait dans une maison qui avait besoin de réparations importantes (en hausse par rapport à 20 % en 2001). À titre de comparaison, les Autochtones de la région de Fredericton étaient à peu près trois fois plus susceptibles de vivre dans une maison nécessitant des réparations importantes que ne l'étaient les membres de la population en général (7 % de l'ensemble de la population vivaient dans des logements médiocres).

En ce qui concerne la structure familiale, les données du recensement indiquent que les enfants autochtones de la région de Fredericton sont beaucoup moins susceptibles de vivre avec leurs deux parents que les enfants de la population en général. En 2006, seulement 63 % des enfants autochtones âgés de 14 ans et moins habitaient avec leur père et leur mère, comparativement à 81 % des enfants dans la population en général. Dans le même ordre d'idées, 28 % des

enfants autochtones de la région vivaient avec un seul de leurs parents, par rapport à 10 % des enfants dans l'ensemble de la population.

Dans plusieurs des collectivités autochtones que j'ai visitées, le nombre d'enfants pris en charge était si élevé que les travailleurs de la protection de l'enfance avaient de la difficulté à trouver des placements sûrs et adéquats et à faire en sorte que les parents d'accueil reçoivent une formation suffisante. Le tableau qui suit donne un aperçu du taux des enfants pris en charge dans les Premières nations comparativement à celui des enfants dans la population en général. La comparaison est très inquiétante, mais les problèmes paraissent exacerbés dans certaines collectivités, tandis que d'autres collectivités des Premières nations, comme celle de Kingsclear, ont des taux relativement peu élevés d'enfants pris en charge qui se comparent aux moyennes provinciales ou qui les dépassent. À mon avis, cela donne clairement à penser que le Bureau de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations devra faire en sorte que tous les organismes adoptent une démarche cohérente et offrent des soins d'un niveau comparable lorsqu'ils font affaire avec des familles autochtones. En tout état de cause, le ministère du Développement social et les organismes de bien-être de l'enfance des Premières nations doivent commencer à apporter des changements radicaux pour inverser la tendance selon laquelle les enfants des Premières nations du Nouveau-Brunswick sont six fois plus susceptibles que leurs camarades d'être pris en charge et placés à l'extérieur de leur foyer.

Collectivité	Population totale de 0 à 18 ans	Nombre d'enfants sous garde, de 0 à 18 ans	Taux de placement
Premières nations dans les réserves (N-B)	3 357	191	6 %
Population en général (N-B)	146 943	1 297	1 %

Au-delà de ce portrait statistique peu réjouissant, je suis hanté par une question qui a été abordée lors d'un cercle de discussion dans une Première nation qui paraissait être une collectivité modèle à bien des égards, en raison de son parc de logements, de son infrastructure développée et de ses mécanismes stables et élaborés de prestation de programmes. Pourtant, au cours du cercle de discussion dans cette Première nation, huit femmes et deux hommes ont affirmé que chaque famille de cette collectivité avait connu la violence familiale, l'agression sexuelle ou l'inceste. Il s'agissait d'une question honteuse dont personne n'avait osé parler

avant que nous entreprenions notre démarche. Depuis ce jour, j'ai reçu des lettres de plusieurs des membres de la collectivité qui avaient assisté à notre rencontre, cosignées par le chef et d'autres dirigeants communautaires, et qui désiraient me faire part de leur détermination collective à mettre un terme à cette maltraitance. Ces problèmes n'étaient pas l'apanage de cette Première nation, mais il est singulier et encourageant de constater que cette collectivité a décidé de s'approprier de la solution.

Les directeurs et les travailleurs du bien-être de l'enfance dans de nombreuses collectivités m'ont fait part de leurs préoccupations à l'égard de la planification des naissances, de la fréquence des grossesses chez les adolescentes et de l'accroissement de l'activité sexuelle chez les préadolescents. Leurs inquiétudes rejoignent les constats qui ont été formulés par le Comité consultatif sur la violence faite aux femmes autochtones dans son rapport publié en 2008 qui s'intitule *Cadre stratégique pour mettre fin à la violence faite aux femmes abénaquises au Nouveau-Brunswick :*

> L'exploitation sexuelle des femmes et des filles autochtones est un problème important. Dans *Domestic Sex Trafficking of Aboriginal Girls in Canada: Issues and Implications*, Anupriya Sethi (2007) affirme que « 75 % des filles autochtones âgées de moins de 18 ans ont été victimes d'agression sexuelle; 50 % des filles sont âgées de moins de 14 ans, et presque 25 %, de moins de sept ans ».[9] Des renseignements non scientifiques indiquent que ce problème existe également dans les collectivités du Nouveau-Brunswick, où les adolescentes se livrent souvent à des activités sexuelles en échange d'un moyen de transport (surtout dans les régions rurales) ou de drogues, ou pour répondre à d'autres besoins pratiques.[10]

Je suis déterminé à demeurer un ardent défenseur du bien-être des enfants et des jeunes femmes des collectivités des Premières nations et de toute la province et je suis encouragé par l'exemple de membres de la collectivité qui ont pris l'initiative d'améliorer la vie des enfants et des familles dans leur propre milieu. J'endosse les opinions et les recommandations qui ont été formulées l'automne dernier par la Direction provinciale des questions féminines ainsi que par le comité qui a produit le *Cadre stratégique pour mettre fin à la violence faite aux femmes abénaquises au Nouveau-Brunswick* et je suis convaincu que le Bureau de services d'aide à

---

[9] Sethi, Anupriya, « Domestic Sex Trafficking of Aboriginal Girls in Canada: Issues and Implications », *La Revue des enfants et des familles des Premiers Peuples*, vol. 3, n° 3 (2007), p. 57-71. <http://www.fncfcs.com/pubs/vol3num3toc.html>.

[10] Comité consultatif sur la violence faite aux femmes autochtones, *Cadre stratégique pour mettre fin à la violence faite aux femmes abénaquises au Nouveau-Brunswick*, mars 2008. <http://www.gnb.ca/0012/Womens-Issues/wabanaki-f.pdf>.

l'enfance et à la famille des Premières nations devra se pencher sur ce cadre et qu'il devra participer activement à sa mise en œuvre.

RECOMMANDATIONS

66. Il est recommandé que les chefs des Premières nations, en collaboration avec la Direction du logement du Nouveau-Brunswick, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le MAINC, subventionnent et élaborent un plan d'action provincial sur le parc de logements des collectivités des Premières nations, en accordant une importance particulière au besoin de logements adéquats pour les jeunes familles et les enfants.

67. Il est recommandé que les agences restructurées aient un mandat non équivoque et disposent de ressources adéquates pour mettre en œuvre des recommandations et des programmes, de concert avec les groupes de femmes et avec les organismes à but non lucratif, afin de soutenir le *Cadre stratégique pour mettre fin à la violence faite aux femmes abénaquises au Nouveau-Brunswick*.

68. Il est recommandé que le Bureau collabore avec les agences, avec le gouvernement provincial et avec d'autres partenaires communautaires afin d'élaborer une stratégie pour s'attaquer aux facteurs de risque qui expliquent la négligence envers les enfants, notamment pour mettre sur pied une version destinée aux Premières nations du programme *Y'a personne de parfait* ou un programme semblable adapté à la culture.

69. Il est recommandé que le Bureau, en collaboration avec Santé Canada et le ministère de la Santé, fasse en sorte que les travailleurs sociaux dans les collectivités autochtones obtiennent les outils professionnels, techniques et financiers pour organiser des services d'intervention adaptées à la culture qui abordent les questions de l'agression sexuelle, de la consommation de drogue, de la grossesse chez les adolescentes et des activités sexuelles des préadolescents.

Les enfants et le droit

Le rapport entre les enfants et les autorités policières n'est pas toujours évident. En règle générale, nous nous efforçons de tenir les jeunes enfants à l'écart des interventions difficiles, mais parfois nécessaires, des autorités chargées du maintien de l'ordre. Je veux parler non seulement des enjeux que suscite la détention des jeunes des Premières nations, mais aussi plus généralement du mandat qu'a la police de procurer à tous les enfants un milieu sûr et stable. Quand les policiers sont perçus comme les représentants d'un ancien oppresseur colonial, il devient encore plus difficile pour eux de faire respecter la loi et de demeurer motivés. Pourtant, les enfants autochtones ont davantage besoin de l'attention et des services de protection que de bons policiers peuvent donner à une collectivité que la plupart de leurs camarades.

À ce sujet également, l'équipe de l'étude a pu constater la consternation profonde que suscite la criminalité ambiante dans les collectivités des Premières nations, en particulier le trafic de stupéfiants et de médicaments prescrits, mais aussi la violence familiale et les agressions sexuelles. Certaines personnes nous ont dit que leur milieu n'était plus aussi sûr qu'autrefois, ce qui fait que les jeunes sont maintenant exposés à des risques plus grands, parce qu'ils jouissent des mêmes libertés que les générations précédentes.

Notre étude nous a aussi permis de faire un autre constat inquiétant en ce qui concerne le taux d'incarcération disproportionné des adultes et des adolescents autochtones. Au Nouveau-Brunswick, les membres des Premières nations représentent seulement 2 % de la population. Toutefois, en 2006-2007, 13 % des prévenus de sexe masculin et 20 % des prévenues de sexe féminin au Nouveau-Brunswick étaient des Autochtones, et 9 % des condamnés de sexe masculin et 21 % des condamnées de sexe féminin étaient des Autochtones. En tout, 8 % des personnes placées en détention au Nouveau-Brunswick en 2007-2008 étaient des Autochtones.

Les taux d'incarcération des adolescents des Premières nations sont à peine plus encourageants. À certains endroits, ils sont à peu près proportionnels au nombre d'adolescents dans la population, mais le plus souvent, ils dépassent de quatre ou cinq fois ce que le chiffre de population à lui seul pourrait laisser prévoir. En 2007-2008, les adolescents autochtones représentaient 8 % de tous les adolescents admis en détention au Nouveau-Brunswick.

Taux d'incarcération des adolescents autochtones 2005-2006	Adolescents autochtones	Adolescentes autochtones
Renvoi sous garde	24 (10 %)	2 (3 %)
Probation	30 (8 %)	35 (7 %)
Garde différée	2 (2 %)	0 (0 %)
Garde en milieu ouvert	7 (10 %)	2 (8 %)
Garde en milieu fermé	9 (8 %)	2 (8 %)

Source : Ministère de la Sécurité publique du Nouveau-Brunswick.

Vu ces statistiques inquiétantes, nous devons nous préoccuper des taux d'incarcération comparativement élevés chez les adolescents et les adultes autochtones et de leurs conséquences pour les familles et les collectivités. Le recours accru aux mesures de rechange et aux sanctions communautaires est une méthode qu'il vaut la peine de continuer à mettre en pratique, mais la véritable solution va consister à renforcer l'autonomie des collectivités et à établir des mécanismes de soutien des unités familiales afin de réprimer les écarts de conduite des adolescents au moyen d'interventions et de sanctions internes adéquates avant qu'il soit même nécessaire d'employer des moyens traditionnels pour lutter contre la criminalité en châtiant les criminels. Là encore, il faudra mettre l'accent sur la prévention.

De plus, les services de police doivent faire un effort important et ciblé pour éradiquer le trafic de drogues qui a détruit tant de milieux familiaux. Les enfants du Nouveau-Brunswick méritent mieux. Nous devons agir collectivement et rapidement pour mettre un terme à ces crimes. Il faudrait vraisemblablement déployer un effort soutenu pour établir, dans les Premières nations du Nouveau-Brunswick, en particulier dans les collectivités qui sont en état de crise et dans celles qui sont aux prises avec un problème généralisé de toxicomanie, une force policière communautaire qui s'inspire notamment des travaux qui ont récemment été entrepris par la Première nation d'Elsipogtog, avec la coopération de la GRC.

RECOMMANDATIONS

70. Il est recommandé que les agences, les fonctionnaires de la Sécurité publique, le ministère de la Justice, le ministère du Développement social et d'autres intervenants collaborent pour promouvoir les mesures de rechange et les méthodes de justice réparatrice afin de réduire les taux d'incarcération élevés chez les adolescents autochtones et d'investir davantage dans les sanctions communautaires et les initiatives de réadaptation qui permettent aux collectivités de faire connaître leurs attentes aux adolescents et d'assumer la responsabilité de leur réadaptation et de leur bonne conduite.

71. Il est recommandé que les agences, le ministère de la Sécurité publique, le ministère de la Justice, le ministère du Développement social et d'autres intervenants, en collaboration avec les chefs et les conseils de bande des Premières nations, mettent sur pied des structures communautaires de soutien aux unités familiales dans lesquelles un enfant ou un adolescent a des démêlés avec la justice.

72. Il est recommandé que les agences, les fonctionnaires de la Sécurité publique, le ministère du Développement social, le ministère de la Justice et d'autres intervenants collaborent dans le but de réduire les taux d'incarcération élevés chez les membres adultes des Premières nations, en particulier dans l'optique d'atténuer leur impact sur les enfants autochtones. Il conviendrait d'envisager des sanctions de rechange qui, bien qu'ayant une fonction de dénonciation et une nature punitive, seraient ancrées dans une démarche globale de réinsertion sociale et de réadaptation qui est adaptée à la culture.

73. Il est recommandé que les chefs et les conseils de bande des Premières nations continuent de miser sur leurs relations avec la GRC et que la GRC, tout en demeurant active dans le milieu, renouvelle et améliore la dotation de ses services de police au sein des collectivités autochtones afin de réduire considérablement la consommation abusive de drogues illégales et de médicaments prescrits et d'intensifier les activités de police communautaire.

Enseignement public et postsecondaire

Hope avait d'hâte d'aller étudier dans la belle grande école de l'autre côté de la rivière, en face de sa collectivité autochtone. Elle avait fréquenté l'école de la Première nation de la maternelle à la sixième année et elle était sur le point de faire sa grande entrée à l'école secondaire locale. Il lui fallait à peine deux minutes par autobus de chez elle pour franchir la rivière et grimper une petite butte avant d'arriver à sa nouvelle école. Cette grande école provinciale offrait des sports organisés, des cours de théâtre et d'autres activités étudiantes qui enthousiasmaient Hope. Bien sûr, elle espérait aussi se faire de nouveaux amis et apprendre beaucoup de choses. Elle était l'une des trois élèves de son école qui allaient être intégrés dans trois classes qui comptaient chacune trente élèves. Hope savait qu'elle allait devoir étudier beaucoup et elle avait hâte aux camps d'essai des équipes de basketball, de softball, de volleyball et de cross-country.

Un jour, à sa nouvelle école, Hope a été invitée par son enseignante en sciences humaines à se lever et à lire à voix haute un passage d'un mince dépliant intitulé Indiens des forêts de l'Est. *Dans cet extrait, les tribus étaient qualifiées de « sauvages ». Après avoir fait sa lecture à voix haute devant les autres élèves, Hope s'est hâtée à se rasseoir et est restée tranquille jusqu'à la fin de la journée. Quand elle est revenue chez elle, elle a confié à sa mère à quel point elle avait eu honte et elle lui a demandé si ce qu'elle avait lu était vrai, étant donné qu'il s'agissait d'un manuel scolaire. Hope a eu la chance d'avoir une mère forte et fière qui l'a aidée à comprendre ses racines. Sa mère lui a expliqué qu'un jour, peut-être, l'histoire et le patrimoine autochtones seraient enseignés du point de vue des Premières nations et par des gens des Premières nations. Grâce à l'appui et aux assurances de sa mère, Hope a tourné la page et a gardé sa détermination à être active dans son école et à réussir son secondaire. Elle y est arrivée.*

Un court trajet en autobus peut faire toute une différence!

Peu de choses ont été dites au sujet des services d'éducation pendant nos rencontres de mobilisation des collectivités. L'équipe de l'étude a essayé de faire parler les jeunes autochtones des enjeux auxquels ils font face quand ils passent des écoles communautaires des Premières nations aux écoles intermédiaires et secondaires des localités voisines. Leurs réactions ont été mitigées. Certains ont dit qu'ils s'étaient sentis isolés et qu'ils avaient été victimes de discrimination, tandis que d'autres ont indiqué qu'ils s'étaient bien intégrés et qu'ils étaient heureux de fréquenter une école plus grande. Malheureusement, compte tenu des statistiques sur les résultats scolaires, nous sommes surpris que bien d'autres choses n'aient pas été dites à ce sujet. Nous sommes aussi très consternés du fait que dans deux des plus grandes premières nations au Nouveau-Brunswick les enfants on dû entamer cette année

scolaire dans des classes temporaires vu que leur écoles communautaires avaient été brûlées ou condamnées en raison de la mauvaise qualité de l'air. Si cette même situation sévissait dans toute autre communauté du Nouveau-Brunswick, de St-Stephen à Saint-Sauveur, je peux bien m'imaginer la tolée que cela ferait dans les médias. Et cependant à cet égard les reportages ont été sobres et sans trop de sequelles et peu de parents ont soulevé d'inquiétudes avec nous de leur propre chef. La seule explication que je peux imaginer à propos de ce silence, c'est que les parents et les membres de la collectivité sont aux prises avec des problèmes plus profonds qui les préoccupent davantage que les résultats scolaires des enfants. Il reste toutefois que les indicateurs de rendement scolaire et de participation post-secondaire sont aussi très décourageants.

Le Profil de la population autochtone de Fredericton, qui a été établi en 2006 par Statistique Canada, montre que dans une localité qui compte deux universités, deux campus du collège communautaire provincial et de nombreux autres établissements postsecondaires privés, les jeunes autochtones sont 25 % moins susceptibles de fréquenter l'école que les jeunes qui ne sont pas membres des Premières nations. Au sein de la population active âgée de 25 à 64 ans, à peine 53 % des Autochtones avaient terminé des études postsecondaires, comparativement à 65 % de la population en général. Quand on subdivise encore ces données, on constate que c'est surtout dans le secteur des métiers que les hommes autochtones ont obtenu des attestations d'études postsecondaires, comparativement à la formation collégiale chez les femmes autochtones. Si on tient compte uniquement de la formation universitaire, les hommes autochtones de la région sont de trois à quatre fois moins susceptibles d'être titulaires d'un diplôme universitaire que les hommes dans la population en général (9 % comparativement à 31,5 %), tandis que 17,5 % des femmes des Premières nations de la région de Fredericton ont un diplôme universitaire, par rapport à 31,2 % des femmes dans la population en général.

Ces statistiques peuvent paraître moins surprenantes si on consulte des dossiers provinciaux de rendement scolaire des enfants autochtones aujourd'hui. Le taux de décrochage à l'échelle provinciale des élèves de la septième à la douzième année se chiffrait à 2,4 % en 2007-2008. Au cours de la même période, le taux de décrochage des élèves autochtones (qui vivaient dans les réserves) qui fréquentaient l'école publique atteignait 8,6 %. Cette statistique tient compte seulement des élèves qui avaient entrepris l'année scolaire. Elle ne comprend pas tous les élèves qui n'ont pas fréquenté l'école du tout. Globalement, les enfants autochtones qui fréquentent l'école dans une réserve ou hors réserve éprouvent des difficultés et obtiennent des résultats considérablement inférieurs à ceux de leurs camarades non autochtones aux épreuves uniformisées.

ÉVALUATION DE LA COMPRÉHENSION DE LA LECTURE (EN ANGLAIS) EN DEUXIÈME ANNÉE

Type et emplacement de l'école	Inférieure au niveau attendu	Supérieure au niveau attendu
Provinciale	23 %	21,4 %
Premières nations, hors réserve	37 %	5,5 %
Premières nations, dans une réserve	44,2 %	4,7 %

Source: Ministère de l'Éducation du Nouveau-Brunswick.

ÉVALUATION DE LA COMPÉTENCE EN ÉCRITURE (EN ANGLAIS) EN DEUXIÈME ANNÉE

Type et emplacement de l'école	Inférieure au niveau attendu	Supérieure au niveau attendu
Provinciale	40,6 %	5,2 %
Premières nations, hors réserve	63 %	4,1 %
Premières nations, dans une réserve	66,3 %	1,2 %

Source: Ministère de l'Éducation du Nouveau-Brunswick.

En quatrième année, on évalue la compréhension de l'anglais et les compétences en écriture des élèves. On remarque une diminution généralisée des résultats visés, mais dans l'ensemble, les enfants des Premières nations qui vivent dans une réserve réussissent moins bien que les enfants autochtones qui habitent à l'extérieur d'une réserve et ils obtiennent des résultats encore pires par rapport à ceux de la population en général. En quatrième année, aucun enfant des Premières nations vivant hors réserve ou dans une réserve n'a enregistré un résultat supérieur au niveau attendu lors des épreuves provinciales, alors que 7,1 % des enfants de la population en général y sont parvenus. En ce qui concerne la compréhension de la lecture, 2,9 % des enfants autochtones qui vivent hors réserve ont obtenu des résultats supérieurs au niveau attendu, comparativement à aucun des enfants qui habitent dans une réserve. La compétence en anglais est évaluée à nouveau en septième et en douzième année. Les tableaux qui suivent montrent que les tendances décrites ci-dessus empirent avec les années scolaires.

ÉVALUATION DE LA LITTÉRATIE (LECTURE) EN SEPTIÈME ANNÉE

Type et emplacement de l'école	Inférieure au niveau attendu	Supérieure au niveau attendu
Provinciale	34,2 %	11,9 %
Premières nations, hors réserve	54,3 %	3,1 %
Premières nations, dans une réserve	57,1 %	0 %

Source: Ministère de l'Éducation du Nouveau-Brunswick.

ÉVALUATION DE LA LITTÉRATIE (ÉCRITURE) EN SEPTIÈME ANNÉE

Type et emplacement de l'école	Inférieure au niveau attendu	Supérieure au niveau attendu
Provinciale	53 %	0,7 %
Premières nations, hors réserve	79,5 %	0 %
Premières nations, dans une réserve	85,7 %	0 %

Source: Ministère de l'Éducation du Nouveau-Brunswick.

COMPÉTENCE EN ANGLAIS (LECTURE) EN DOUZIÈME ANNÉE

Type et emplacement de l'école	Inférieure au niveau attendu	Supérieure au niveau attendu
Provinciale	43,5 %	17,6 %
Premières nations	66,1 %	3,6 %

Source: Ministère de l'Éducation du Nouveau-Brunswick.

COMPÉTENCE EN ANGLAIS (ÉCRITURE) EN DOUZIÈME ANNÉE

Type et emplacement de l'école	Inférieure au niveau attendu	Supérieure au niveau attendu
Provinciale	32,9 %	0,9 %
Premières nations	50,8 %	0 %

Source: Ministère de l'Éducation du Nouveau-Brunswick.

Au cours des derniers mois, beaucoup de travail a été fait au Nouveau-Brunswick pour combler le retard dans la réussite scolaire des enfants autochtones. À mon avis, le Bureau de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations devra faire preuve d'un leadership solide pour que toutes les agences et tous les travailleurs sociaux sur le terrain se préoccupent des résultats scolaires dans leurs interventions auprès des enfants pris en charge et des enfants qui ont besoin d'assistance. Il faudra employer des méthodes coopératives et multidisciplinaires comme celles que le gouvernement provincial a promises grâce au nouveau Cadre de prestation des services intégrés.

Selon des recherches effectuées dans ce domaine, pour que les enfants des Premières nations aient du succès dans leurs études, ils ont besoin d'un programme qui suscite leur intérêt à l'égard de leurs activités scolaires et qui les rend fiers d'eux-mêmes et de leur culture. L'une des plus belles découvertes que notre équipe a faites pendant ce projet a été le Parc du patrimoine de Metepenagiag, un centre d'interprétation de la culture mi'kmaq qui est niché sur la rive de la rivière Little Southwest Miramichi. Ce musée trilingue propose une production vidéo de haute technologie sur l'histoire du peuple abénaquis, des expositions archéologiques et historiques interactives en mi'kmaq, en anglais et en français, un sentier qui serpente dans le bois jusqu'aux berges de la rivière où les Mi'kmaq se réunissent depuis trois mille ans ainsi qu'un authentique wigwam en écorce de bouleau. Je recommande que tous les enfants d'âge scolaire au Nouveau-Brunswick aient l'occasion, pendant leurs études, de visiter cet important centre d'interprétation. Quand ils découvriront ces attractions et quand ils parleront directement à des aînés et à des membres de la collectivité qui sont demeurés attachés à la terre, à la rivière et à leur peuple, les écoliers apprendront à apprécier la diversité culturelle qui existe au Nouveau-Brunswick ainsi que l'importance que notre province accorde à la préservation des cultures minoritaires, en particulier celles des peuples indigènes de notre région qui n'existent nulle part ailleurs dans le monde.

Il est extrêmement important de donner aux enfants des minorités linguistiques et culturelles la possibilité d'apprendre et de célébrer leurs traditions ancestrales et culturelles. Des efforts

devraient être déployés dans le but de faire connaître à tous les professionnels de la province les besoins des enfants autochtones à cet égard. Nous avons besoin de programmes spéciaux et de mesures particulières pour faciliter réellement la participation des enfants des Premières nations à des activités culturelles parascolaires et à des possibilités d'apprentissage qui sont propres à leur identité et pour faire en sorte qu'ils s'intègrent à la vie scolaire. C'est ce défi qui définit le Canada : la volonté de construire un groupe de collectivités, un lieu où chacun peut contribuer à un tout plus grand et en faire partie sans perdre la fierté qu'il éprouve pour son lieu d'origine, son identité ou sa culture.

Dans cette optique, je recommande que le MAINC, le gouvernement provincial et les Premières nations subventionnent un programme de moniteurs de langues ancestrales qui permettrait aux étudiants autochtones méritants du niveau postsecondaire de mener à terme leurs études tout en travaillant à temps partiel dans les écoles primaires et secondaires des Premières nations et du réseau public comme moniteurs de formation culturelle et linguistique. Je recommande en outre que des efforts particuliers soient déployés pour faire en sorte que chaque collectivité bénéficie des services des diplômés du programme de certificat d'enseignement immersif en langues autochtones offert par l'Université St. Thomas et d'autres programmes semblables.

J'ai été encouragé lorsque le gouvernement du Nouveau-Brunswick a annoncé récemment la mise sur pied d'un programme de maintien aux études et de recrutement au niveau postsecondaire qui vise à augmenter le nombre de diplômés mi'kmaq et malécites. Des programmes semblables sont déjà en place comme projets pilotes sur quelques campus des collèges communautaires, mais tous les campus n'ont pas accès à ces programmes et aucun des projets pilotes n'est assuré d'une pérennité. Tous ces programmes on besoin d'être continués et soutenus à moyen terme afin de s'assurer que les gains voulus deviennent réalité et demeurrent acquis. Il faudrait par surcroit que le gouvernement provincial contribue à la réussite de ces initiatives en mesurant le nombre de diplômes octroyés ainsi que le nombre de placements correspondants en milieu de travail de diplômés autochtones.

L'établissement d'un nouveau Bureau des perspectives autochtones au sein de la division du curriculum du ministère de l'Éducation est aussi très encourageant. Cette nouvelle unité de travail a déjà entrepris plusieurs initiatives prometteuses et des investissements directs auprès des écoles de Bande. L'unité promet aussi de faire bien d'autres choses en ce qui a trait à la litératie, la numératie, la transition à la maternelle, les formations linguistique en langue autochtone en ligne, des programmes de leadership et de mentoring pour les enfants et plus encore. Bien que les Premières nations et la province ont maintenant une nouvelle entente tripartite en éducation annonçant une initiative importante de réinvestissement des transferts de tuition, qui versera 50% de ces frais dans des programmes d'enrichissement scolaire

destinés aux élèves autochtones allant aux écoles publiques, l'initiative pose un risque réel d'aggraver le problème du faible taux d'inscription dans les écoles de bande.

Les Néo-Brunswickois et néo-brunswickoises savent fort bien quels sont les bénéfices que les communautés linguistiques minoritaires retirent du contrôle et de la gestion de leurs propres établissements scolaires et de l'instruction en langue maternelle. Nous ne devons ménager aucun effort à court ou à moyen terme afin de renforcer les services éducationels des districts en ce sens. Malheureusement la réalité aujourd'hui c'est que seul sept communautés autochtones ont une école communautaire de quelque sorte que ce soit et que ces sept écoles entre elles n'accueillent à chaque jours que 722 élèves alors que 1608 enfants se rendent jour après jour hors-réserve afin d'aller aux écoles publiques. Les nouveaux investissements par les districts scolaires publics dans des programmes d'insertion et d'enrichissement sont très utiles et bien accueillis, mais cela ne suffit pas et ne doit pas réduire l'emphase sur l'utilité de garder les enfants dans leurs écoles communautaires et d'apprendre dans leur langue d'origine le plus souvent possible.

RECOMMANDATIONS

74. Il est recommandé que le ministère de l'Éducation, en collaboration avec les Premières nations, révise les programmes d'études des écoles primaires, des écoles intermédiaires et des écoles secondaires pour faire en sorte que l'histoire des Premières nations (y compris l'histoire précoloniale, la période coloniale, les traités, l'héritage du régime des pensionnats, les règlements des revendications territoriales et les causes sur les droits des Autochtones) soit enseignée dans toutes les écoles de la province.

75. Il est recommandé que le MAINC, le ministère provincial de l'Éducation et les services éducationnels des premières nations entreprennent une étude approfondie sur comment accroitre la capacité des premieres nations à fournir des services éducationnels à tous les enfants d'age scolaire à l'intérieur de leur communauté et dans leur langue d'origine.

76. Il est recommandé que le ministère de l'Éducation, les autorités scolaires des Premières nations et les conseils d'éducation de district collaborent pour faire en sorte que les pratiques exemplaires en matière de participation aux activités parascolaires (fanfares, chorales, troupes de théâtre, clubs de débats, équipes sportives, groupes scolaires, conseils étudiants et mouvements comme *Right to Play*)

soient adaptées à la culture et aussi rassembleuses que possible afin de faciliter et d'accroître la participation des élèves autochtones à tous les niveaux et d'aider à combattre le racisme dans les écoles du Nouveau-Brunswick.

77. Il est recommandé que le gouvernement du Nouveau-Brunswick collabore avec tous les conseils d'éducation de district et avec le Parc du patrimoine de Metepenagiag pour dresser un plan, qui comprend des activités parallèles au programme et la préparation de cours appropriés, en vue de faire en sorte que tous les enfants d'âge scolaire dans la province visitent le parc du patrimoine pendant leur scolarisation.

78. Il est recommandé que les écoles des Premières nations et du réseau public provincial élaborent des programmes pour faire en sorte que la transition des enfants autochtones entre les écoles des Premières nations et les écoles du réseau provincial soit aussi naturelle que possible, qu'on prévienne l'intimidation et les comportements racistes de toutes natures et qu'on entretienne un climat d'apprentissage positif pour chaque élève.

79. Il est recommandé que les Premières nations conçoivent un modèle inspiré de celui de l'école d'Eel Ground qui s'appuie sur l'utilisation de la technologie, de la vidéo, de l'art dramatique et du théâtre pour inciter les jeunes autochtones à s'intéresser à l'apprentissage actif de leur culture et à l'étude des questions sociales comme la toxicomanie.

80. Il est recommandé que le MAINC, Patrimoine canadien et le gouvernement du Nouveau-Brunswick mettent sur pied un programme de moniteurs de langues mi'kmaq et malécites qui permettra aux jeunes Mi'kmaq et Malécites méritants de recevoir une bourse d'études postsecondaires pour perfectionner leurs compétences linguistiques et pour en faire bénéficier les enfants des écoles des Premières nations et du réseau public provincial.

81. Il est recommandé que le Bureau, le MAINC et le Secrétariat des affaires autochtones du Nouveau-Brunswick collaborent avec tous les responsables des programmes de baccalauréat en travail social, en droit, en psychologie, en criminologie, en sciences infirmières et en éducation au Nouveau-Brunswick dans le but d'offrir des ateliers de sensibilisation aux perspectives autochtones dans le cadre de ces programmes, de mieux faire connaître les pensionnats, le Rafle des années soixante et les répercussions transgénérationnelles de ces politiques dans les collectivités des Premières nations d'aujourd'hui et de faire en sorte que les professionnels du

Nouveau-Brunswick connaissent la culture, les problèmes et la réalité Autochtones et qu'ils soient conscients de leurs incidences sur les enfants.

Leadership, sports et loisirs chez les jeunes

Dans chaque Première nation que j'ai visitée avec l'équipe du projet, les enfants et les adolescents nous ont immanquablement parlé de l'absence de sports et de loisirs dans leur milieu. Ils nous ont décrit la culture de la drogue et leur crainte que leurs camarades choisissent de s'adonner aux stupéfiants parce qu'il n'y avait rien d'autre à faire. Ils nous ont aussi souvent fait part des problèmes que leur occasionnait le manque de moyens de transport vers les centres urbains où des services et des débouchés sont plus facilement accessibles.

En tant que défenseur des enfants et de la jeunesse, je me suis efforcé, au cours des deux dernières années, d'encourager les décideurs de la province à surveiller étroitement et à mieux évaluer les perspectives et les activités qui s'offrent aux enfants et aux adolescents à l'extérieur de l'école. Combien de temps les enfants et les adolescents passent-ils devant un écran chaque jour et chaque mois, qu'il s'agisse de la télévision, du cinéma, de l'ordinateur, des jeux vidéo ou des réseaux sociaux virtuels? Quelle utilisation font-ils du téléphone et combien de temps passent-ils à échanger des messages textes? Combien d'heures consacrent-ils à leurs devoirs? Quel genre d'activité physique font-ils chaque jour? S'intéressent-ils à d'autres activités culturelles ou récréatives comme la danse, la musique, le théâtre et les arts visuels? Combien d'heures de bénévolat font-ils? Le ministère du Mieux-être, de la Culture et du Sport a commencé à recueillir certaines données intéressantes sur ces questions dans le cadre de son Sondage sur le mieux-être auprès des élèves du Nouveau-Brunswick. Toutefois, cette enquête ne recueille aucune donnée sur l'appartenance ou l'affiliation aux Premières nations ou à une communauté culturelle. Ses résultats ne peuvent donc pas être ventilés ou analysés dans cette optique.

Pendant nos échanges avec les jeunes autochtones, il était encourageant de voir les leaders-nés prendre la parole pour exprimer leurs propres préoccupations et celles de leurs camarades. Mais j'ai perçu un sentiment d'impuissance dans leurs interventions. L'une des suggestions qui ont suscité beaucoup d'enthousiasme chez les jeunes était l'idée de faire renaître les Jeux d'été des Indiens. Compte tenu du succès plus récent des Jeux de l'Acadie et du rôle important qu'ils ont joué pour inculquer un sentiment de fierté et d'appartenance aux jeunes Acadiens des Maritimes, je suis très confiant que la relance des Jeux d'été des Indiens est un moyen idéal de stimuler le leadership et la résilience chez les enfants et les adolescents autochtones. Le MAINC devrait collaborer avec Patrimoine canadien et avec les gouvernements provinciaux des

Maritimes pour faire en sorte que les enfants des Premières nations bénéficient des mêmes avantages et débouchés que ceux qui sont publiquement mis à la disposition des jeunes de la minorité acadienne à cet égard.

Au-delà de cet investissement public pour promouvoir « des esprits sains dans des corps sains », je crois que les dirigeants autochtones devraient s'efforcer d'améliorer les possibilités de cultiver et de stimuler les compétences en leadership chez les jeunes des Premières nations. Cela pourrait être fait dans le cadre d'échanges de jeunes autochtones canadiens qui pourraient encourager le dialogue, le mentorat et l'apprentissage entre pairs. Ces échanges de jeunes entre les collectivités des Premières nations pourraient être très avantageux, en particulier au sein des collectivités mi'kmaq et malécites, mais il faut aussi que nous facilitions réellement le dialogue et les échanges interculturels entre les jeunes autochtones et leurs camarades non autochtones. Faire en sorte que les jeunes des Premières nations participent vraiment à des programmes de formation de leaders est une première étape importante en vue de rétablir l'équilibre au sein de notre collectivité dans son ensemble. Dialogue NB, la Fédération des jeunes francophones du Nouveau-Brunswick, la Stratégie jeunesse du Nouveau-Brunswick et 21 Inc. ont tous une grande expérience de ces questions et pourraient jouer un rôle prépondérant afin de provoquer les changements nécessaires, mais Cadets Canada, Scouts Canada, les Guides du Canada, le Programme des prix du duc d'Édinbourg, le YMCA et de nombreuses autres associations actives dans les sports, la danse et la musique pourraient également être mis à contribution.

Évidemment, ces projets ne réussiront que si les dirigeants autochtones font eux-mêmes des investissements responsables et adéquats dans les programmes et l'infrastructure destinés aux enfants et aux adolescents. Il s'agit d'établir des priorités claires. Dans certaines collectivités des Premières nations, comme celles d'Eel River Bar et d'Elsipogtog, les enfants ont accès à des installations auxquelles leurs camarades de municipalités de taille semblable dans la province peuvent seulement rêver. Cette situation est attribuable au fait que ces collectivités et leurs dirigeants ont choisi de faire et de maintenir les investissements qu'il fallait pour offrir de meilleures perspectives à leurs enfants. Malheureusement, dans certaines autres collectivités, des centres de loisirs ont été transformés en maisons de jeux de hasard, privant ainsi les enfants et les adolescents de lieux où ils pourraient se rassembler, faire du sport ou tenir des activités organisées. Le Bureau de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations devrait prendre l'initiative de promouvoir la mise sur pied d'infrastructures et de programmes adéquats destinés aux enfants dans toutes les collectivités autochtones, et il devrait collaborer avec les conseils de bande dans le but d'établir des priorités claires dans ce domaine.

RECOMMANDATIONS

82. Il est recommandé que le Secrétariat des affaires autochtones du Nouveau-Brunswick, en collaboration avec le Secrétariat des organismes communautaires sans but lucratif du Nouveau-Brunswick et des agences communautaires tels que la Croix-Rouge et le YMCA , conçoive un programme de formation de jeunes leaders autochtones qui met l'accent sur la promotion et la préservation de la langue et de la culture, sur le dialogue interculturel et sur la participation à la vie communautaire et qui met en valeur les modèles de comportement au sein des Premières nations.

83. Il est recommandé que les chefs et les conseils des Premières nations, en collaboration avec le MAINC, Patrimoine canadien et le ministère du Mieux-être, de la Culture et du Sport, soutiennent la relance des Jeux d'été des Indiens du Nouveau-Brunswick en tant que fête annuelle qui donne lieu à des compétitions culturelles et sportives entre jeunes autochtones.

84. Il est recommandé que Dialogue NB reçoive du financement pour établir un lieu de dialogue permanent mi'kmaq et malécite dans le cadre de sa mission en matière de langues officielles dans le but de faciliter le dialogue et les échanges scolaires entre les enfants mi'kmaq et malécites du Nouveau-Brunswick, du Québec, du Maine, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard ainsi qu'entre les enfants autochtones du Nouveau-Brunswick et leurs camarades des autres écoles partout dans la province.

85. Il est recommandé que le Secrétariat des affaires autochtones du Nouveau-Brunswick, en collaboration avec le MAINC, élabore un programme pilote pour faire en sorte que les enfants des Premières nations qui vivent dans les réserves aient accès à des installations sportives, récréatives et de loisirs adéquates.

Langue et culture

Joe est né de parents adolescents qui n'étaient pas mariés. Son père est membre d'une Première nation du Nouveau-Brunswick et sa mère n'est pas Autochtone. Au cours de sa petite enfance, Joe et ses parents ont vécu dans une réserve où Joe était entouré par sa famille, entre autres par ses grands-parents paternels. Mais quand Joe était âgé d'environ quatre ans, ses parents se sont séparés et sa mère a été invitée à quitter la collectivité, étant donné qu'elle n'était pas membre de la Première nation.

Lorsque Joe a fait son entrée à l'école, il a commencé immédiatement à éprouver des difficultés. De la maternelle à la huitième année, il a été suspendu à de nombreuses reprises à cause de son comportement perturbateur et violent. Au cours de cette période, Joe a eu très peu de rapports avec son père et avec la famille de celui-ci et il est devenu très vite un enfant extrêmement colérique et agressif. En huitième année, il a été suspendu en permanence de l'école. Joe et sa mère ont bénéficié de services d'aides-enseignants, de fins de semaine de répit et de l'aide de travailleurs de soutien, mais la situation est devenue trop difficile à gérer pour la jeune mère de Joe.

Joe est devenu de plus en plus agressif envers sa mère et les autres membres de sa famille et il a fini par être placé dans un foyer d'accueil. Son psychiatre a conclu que Joe était atteint du syndrome d'Asperger et il lui a prescrit des médicaments. Au cours des deux années qui ont suivi, Joe a fait l'objet d'interventions destinées à lui permettre de retourner à l'école et de rétablir sa relation avec son père et avec la famille de celui-ci. Joe a commencé à fréquenter une école alternative, mais il éprouvait toujours de la difficulté à maîtriser sa colère et sa violence. Son placement en foyer d'accueil a fini par échouer.

Joe a été invité par ses grands-parents paternels à venir vivre chez eux. Joe est donc retourné dans sa Première nation. Joe habite avec ses grands-parents depuis deux ans et il n'a jamais été violent envers eux. Il étudie actuellement en onzième année dans une école ordinaire qu'il fréquente quotidiennement depuis deux ans sans jamais avoir été suspendu. Joe voit régulièrement sa mère et ses autres frères et sœurs et il entretient de bien meilleures relations avec les deux côtés de sa famille. Il ne consulte plus de psychiatre et il ne prend plus de médicaments. Joe est un nouvel enfant. Il chasse et il pêche régulièrement avec son père et avec d'autres membres de sa famille. Il se sent maintenant chez lui dans sa collectivité, où il avait toujours su qu'il avait un foyer.

J'aborde maintenant, dans les pages finales de mon rapport, les recommandations que j'estime les plus fondamentales et les plus critiques parmi tout le travail et toutes les recommandations dont j'ai fait mention auparavant. Je suis persuadé que la réussite de toute notre démarche dépend essentiellement de ce que nous ferons pour préserver la langue et la culture et pour motiver les familles et les collectivités à devenir porteuses de solutions. Ernest Renan, un philosophe français que plusieurs considèrent comme le père du nationalisme, a déjà dit qu'une nation est d'abord et avant tout un groupement de personnes qui ont en commun la volonté de vivre ensemble. Au-delà de la race, de la religion, d'une histoire commune, d'un territoire ou de la géographie, Renan est d'avis qu'une nation naît du désir collectif de vivre ensemble. Parmi tous les attributs du nationalisme qui aident à façonner une identité nationale et qui suscitent ce désir collectif, la langue est sans doute la valeur la plus centrale, la plus puissante et la plus unificatrice.

Au Canada, nous entretenons un rêve que d'aucuns jugent téméraire et inatteignable. Nous avons bâti ce pays en reconnaissant non seulement une, mais deux langues officielles, et en adoptant une politique de multiculturalisme qui ne force pas les immigrants à renoncer à leur identité linguistique et culturelle dès qu'ils entrent au pays. Nous valorisons la diversité linguistique au Canada. C'est la valeur qui nous définit le mieux comme peuple et comme nation. Quelle responsabilité avons-nous donc face à la riche diversité linguistique qui est indigène dans notre région de la planète? À mon avis, nous nous devons et nous devons au monde entier de préserver et de promouvoir toutes les langues indigènes qui sont parlées dans notre pays.

Il s'agit certes d'une entreprise gigantesque dont le succès dépendra en grande partie de la volonté collective des diverses Premières nations qui ont assuré la survie de ces communautés linguistiques de génération en génération. Mais notre réussite ne devrait pas est conditionnée par les séquelles d'un passé colonial et d'anciennes politiques d'assimilation et d'acculturation. Le poids de l'histoire est encore lourd à porter de nos jours, et les Premières nations du Nouveau-Brunswick ont besoin de savoir que les autres Néo-Brunswickois les épaulent dans les efforts qu'elles déploient pour raviver la flamme qui continue à faire vivre leurs chants et leurs légendes aujourd'hui. Non seulement faut-il en parler, mais il faut aussi passer à l'action.

Les langues mi'kmaq et malécite sont en train de s'éteindre. Le malécite, ou Wolastoqiyik, a pratiquement disparu dans la vallée du fleuve Saint-Jean. Selon Statistique Canada, le nombre de Néo-Brunswickois qui se disaient de langue maternelle malécite a diminué, passant de 860 en 2001 à 490 en 2006.[11] En 2006, à peine 125 personnes ont déclaré que le malécite était la langue la plus souvent parlée à la maison, et seulement 1 025 répondants ont dit qu'ils

[11] Statistique Canada. <http://www40.statcan.gc.ca/l02/cst01/demo38b-fra.htm>.

parlaient mi'kmaq tous les jours au foyer.[12] Les données de 2006 indiquent qu'à peine 20 % des Autochtones du Nouveau-Brunswick avaient une certaine connaissance de leur langue, que 18,1 % déclaraient qu'ils avaient une langue maternelle autochtone et que seulement 8,7 % employaient une langue autochtone le plus souvent à la maison.[13] Les locuteurs natifs qui parlent mi'kmaq ou malécite sont littéralement en train de disparaître au moment où on se parle. L'espoir pour l'avenir de ces groupes linguistiques et, j'oserais avancer, pour l'avenir de ces collectivités, consiste à enseigner à un plus grand nombre d'enfants et d'adultes des Premières nations à parler leur langue.

Il y a des exemples d'autres cultures autochtones qui ont réussi à faire revivre leur langue pratiquement disparue. Si les Maori de la Nouvelle-Zélande y sont parvenus, nous pouvons sûrement relever ce défi ici aussi, au Nouveau-Brunswick, compte tenu de l'expérience que nous avons de l'apprentissage d'une langue seconde. J'ai l'espoir que chaque femme et chaque homme des Premières nations dans la province prendra l'initiative d'apprendre sa langue et de l'enseigner à un enfant qu'il connaît. Je suis tout à fait convaincu que chacun doit en prendre la responsabilité pour que nous ayons du succès, et que chaque personne et chaque collectivité doit prendre les moyens d'y parvenir. C'est la raison pour laquelle je recommande que les gouvernements fédéral et provincial appuient sans réserve une mobilisation du public pour la conservation et la promotion des langues mi'kmaq et malécite afin que les collectivités puissent trouver les solutions qui s'imposent et que les gouvernements puissent réagir en mettant en œuvre les stratégies nécessaires.

Jacques Ellul, un philosophe français du siècle dernier, a dit que la poésie naît du déchirement et de l'absence.[14] Bien des nations, dans leurs heures les plus sombres, trouvent le courage dans la voix et la vision de leurs artistes. Dans la lutte pour surmonter les ravages du colonialisme, la relance des arts et de la culture est un premier pas essentiel vers la reconquête de l'identité. Je songe à une initiative récente au Nouveau-Brunswick qui promet d'avoir un effet transformationnel dans la vie de nombreux jeunes enfants et qui pourrait être particulièrement bénéfique pour les jeunes des Premières nations. En octobre 2009, l'Orchestre des jeunes du Nouveau-Brunswick, avec l'appui du gouvernement provincial, a lancé un

---

[12] Statistique Canada.
<http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2006/dp-pd/tbt/Rp-fra.cfm?TABID=1&LANG=F&A=R&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=01&GID=771240&GK=1&GRP=1&O=D&PID=91872&PRID=0&PTYPE=88971,97154&S=0&SHOWALL=0&SUB=0&Temporal=2006&THEME=70&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF=&D1=0&D2=0&D3=0&D4=0&D5=0&D6=0>.

[13] Statistique Canada. <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-594/details/page.cfm?Lang=F&Geo1=PR&Code1=13&Geo2=PR&Code2=01&Data=Count&SearchText=New%20Brunswick&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&GeoLevel=&GeoCode=13>.

[14] Ellul, Jacques, « L'amant avec l'objet aimé n'écrit point de poèmes. Lorsque la plénitude est là, que pourrait-on y ajouter... La poésie naît comme fruit de l'absence et du déchirement. »

programme gratuit d'éducation musicale dans le district scolaire 2 afin de combattre la pauvreté et de mettre un terme à l'exclusion sociale. Le programme *El Sistema,* qui est le premier du genre au Canada, s'inspire du succès du mouvement musical pour les jeunes vénézuéliens qui a été fondé par Jose Antonio Abreu il y a 35 ans. Le mæstro Abreu s'était donné comme mission de proposer aux enfants un projet et un but qui les rendent fiers d'eux-mêmes et qui, en bout de ligne, seraient avantageux non seulement pour les enfants, mais aussi pour leurs familles et leurs collectivités. Voici l'explication de M. Abreu à ce sujet :

> Dès qu'un enfant apprend à jouer d'un instrument, il n'est plus pauvre. Il est un enfant qui progresse vers un niveau professionnel et qui deviendra plus tard un citoyen à part entière. Inutile de dire que la musique est le meilleur moyen de prévenir la prostitution, la violence, les mauvaises habitudes et tout ce qui est dégradant dans la vie d'un enfant.[15]

Le Centre Cambiata, à Moncton, offre maintenant des cours de musique qui durent jusqu'à trois heures par jour cinq jours par semaine à près de cinquante enfants. L'inscription est gratuite. Les parents doivent seulement faire en sorte que leur enfant soit présent et qu'il soit prêt à apprendre. De nombreux parents ont été attirés au programme par son prix imbattable, mais ils en ont tiré un nouveau sentiment de fierté en raison de ce qu'il permet à leurs enfants de réaliser. Même si le programme a commencé il y a seulement quelques mois, les enseignants affirment qu'ils ont remarqué des progrès importants aux plans de la résilience, de la capacité de se fixer des buts et de la constance dans l'effort chez de nombreux enfants.

La question que je me pose est la suivante : pourquoi le MAINC, les autorités du district et du gouvernement provincial n'ont-ils pas songé à mettre ce programme à la disposition des enfants des Premières nations? À Moncton, le programme a débuté avec une section d'instruments à cordes. Avant de remettre les instruments aux enfants, on leur a demandé de fabriquer un orchestre de papier. Avec leurs instruments en papier mâché, les enfants ont appris comment tenir et entretenir de véritables instruments et ils ont aussi appris à respecter le travail qui entre dans leur fabrication. Ce sont les mêmes leçons qu'un enfant autochtone apprend lorsqu'on lui enseigne à fabriquer un tambour. Existe-t-il un meilleur moyen de rassembler nos enfants et nos collectivités que de leur faire faire de la musique ensemble?

Nous devons nous efforcer de mieux conserver et célébrer l'histoire culturelle et les enseignements ancestraux des Mi'kmaq et des Malécites avant que leurs chants et leurs légendes se perdent. Nous devons également promouvoir et encourager de nouvelles productions artistiques et culturelles pour faire en sorte que ces cultures demeurent vivantes et fécondes et qu'elles ne soient pas seulement des sujets d'études pour les universitaires ou

---

[15] <http://blog.ted.com/2009/02/_weve_transcrib.php>.

les historiens, mais qu'elles continuent d'être des moyens dynamiques de communiquer et de partager l'expérience humaine au sein de notre collectivité.

RECOMMANDATIONS

86. Il est recommandé que les chefs et les conseils des Premières nations, l'Université St. Thomas, le Secrétariat des affaires autochtones du Nouveau-Brunswick, le MAINC et le gouvernement du Nouveau-Brunswick élaborent un programme provincial de mobilisation du public pour déterminer collectivement la stratégie qui devra être mise en œuvre au cours des deux prochaines années dans le but de préserver et de promouvoir les langues mi'kmaq et malécite, en accordant une importance particulière à la conception d'un plan à long terme visant à inverser les pertes et à enrayer la menace imminente qui pèse sur la langue malécite.

87. Il est recommandé que les gouvernements fédéral et provincial consacrent chacun des sommes importantes à la préservation et à la promotion des langues mi'kmaq et malécite.

88. Il est recommandé que Patrimoine canadien et le gouvernement provincial subventionnent un portail Web mi'kmaq et malécite pour archiver, documenter et consigner l'histoire et la culture des Premières nations dans notre province, et qu'ils facilitent et encouragent également la création d'objets d'art, d'histoires, de chansons, de textes et de productions multimédias par des membres des Premières nations du Nouveau-Brunswick.

89. Il est recommandé que le MAINC, Patrimoine canadien, le gouvernement du Nouveau-Brunswick, le ministère de l'Éducation et les autorités des districts scolaires offrent le programme pilote *El Sistema* de l'Orchestre des jeunes du Nouveau-Brunswick, qui a pout objet de promouvoir le développement social par l'enseignement de la musique, dans les districts scolaires qui desservent les enfants des Premières nations et qu'ils facilitent la participation des enfants autochtones à une version du programme qui est adaptée à leur culture et qui est enrichie en fonction de celle-ci.

Rôles des familles, des collectivités et des organismes à but non lucratif

Chandler est l'enfant d'une jeune femme des Premières nations aux prises avec des problèmes de toxicomanie. Ses parents ont fait t vie commune pendant une courte période, mais leur relation s'est détériorée et sa mère a commencé à fréquenter quelqu'un d'autre. Le milieu dans lequel Chandler vivait était parfois dangereux et négligent. Les services de protection de l'enfance ont commencé à s'occuper de la famille et Chandler fut bientôt confié en permanence à la garde du ministre du Développement social. Depuis, il vit dans une famille d'accueil qui est demeurée en rapport avec sa mère et sa famille biologiques.

À deux ans et demi, Chandler a commencé à fréquenter le programme Bon départ avec tous les autres enfants de sa collectivité des Premières nations. Cependant, Chandler n'était pas comme les autres. Il ne regardait pas les gens dans les yeux et il ne parlait pas. Il se contentait de communiquer à l'aide de sons. Il était incapable de se nourrir ou de demeurer attentif pendant l'heure du conte. Il devenait aussi extrêmement agité si l'enseignante lui enlevait son jouet favori.

Chandler a été envoyé chez un ergothérapeute qui a formulé les observations suivantes à la suite de sa première évaluation : « Chandler semble très remuant, il est incapable de demeurer attentif, il a une compréhension très limitée du langage verbal, il est inconscient des dangers et il interagit très peu avec les autres enfants. » Chandler a également été évalué par un psychologue qui a conclu que le garçon montrait des signes de retard dans son développement, d'un trouble envahissant du développement, d'un trouble de l'attachement et du trouble du spectre de l'alcoolisation fœtale.

Au cours des deux années qui ont suivi, des services d'ergothérapie ont été fournis à Chandler dans le cadre d'une démarche en équipe qui faisait appel à la participation de sa famille, de sa famille d'accueil, des travailleuses de garderie et d'une travailleuse sociale. L'ergothérapeute l'a suivi régulièrement, et une intervenante travaillait individuellement avec Chandler à la garderie cinq jours par semaine. Grâce à la stabilité, à la routine et à la structure dont bénéficiait Chandler, les gens qui l'entouraient ont commencé à remarquer des changements positifs. Des évaluations supplémentaires ont été réalisées un an plus tard avec un orthophoniste. Celui-ci a établi un programme de communication pour Chandler à la garderie et à la maison.

À l'âge de quatre ans, Chandler a suivi un programme préscolaire communautaire en compagnie de son intervenante. L'ergothérapeute l'a évalué à nouveau et il a constaté que Chandler était capable d'accomplir 50 % des tâches qu'on attendait d'un enfant de

quatre ans. Il avait fait beaucoup de progrès dans toutes les facettes de son développement au cours de l'année précédente.

En septembre 2009, Chandler est entré à la maternelle de l'école primaire accompagné de son intervenante. Dans son premier bulletin, il dépassait les attentes en ce qui concerne les aptitudes à l'écriture. Chandler est un enfant qui dépense beaucoup d'énergie et qui est loquace, curieux, aimant et tendre. Il est apprécié par tous les gens qui l'entourent.

Il était impérieux que les difficultés de Chandler soient détectées tôt pour qu'il puisse se développer de façon normale. Il faut dire que le succès de Chandler est en grande partie attribuable au dévouement de son intervenante et de sa famille d'accueil. Grâce à l'appui d'une équipe qui avait les coudées franches pour établir un programme sur mesure, Chandler a pu prendre un meilleur départ dans la vie.

Le dernier chapitre du présent rapport porte sur le rôle des familles, des collectivités et des organismes à but non lucratif. Dans les diverses rubriques qui précèdent, nous avons vu qu'il faudrait une nouvelle entente fondamentale pour répartir et partager les responsabilités à l'égard du bien-être des enfants autochtones entre les trois ordres de gouvernement (provincial, fédéral et Premières nations). Il faudrait que les trois ordres de gouvernement aient la responsabilité de rendre des comptes aux plans juridique et financier ainsi que de dispenser des services. Il faudrait mesurer et appuyer les progrès dans tous ces domaines au moyen d'une entente cadre qui n'exige pas des négociations interminables. Mais au-delà de tous ces efforts, nos dirigeants politiques auraient intérêt à ne pas oublier que la véritable responsabilité morale du mieux-être d'un enfant revient à ses parents, à sa famille et aux gens qui l'entourent.

Comme êtres humains, nous considérons comme une vérité universelle le fait que les parents sont les premiers responsables de l'éducation et du développement de leurs enfants.[16] Quand nos enfants nous regardent avec les yeux et le poids des générations futures et avec les traits et le caractère de leurs ancêtres, leur regard, leurs questions et leur volonté de comprendre s'adressent d'abord et avant tout à leur maman et à leur papa.

---

[16] Voici ce que prévoit l'article 18 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* : 1. Les États parties s'emploient de leur mieux à assurer la reconnaissance du principe selon lequel les deux parents ont une responsabilité commune pour ce qui est d'élever l'enfant et d'assurer son développement. La responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents ou, le cas échéant, à ses représentants légaux. Ceux-ci doivent être guidés avant tout par l'intérêt supérieur de l'enfant.

Il est crucial que les interventions visant à protéger les enfants soient faites en temps opportun et aient principalement pour but d'aider les parents à s'acquitter de leurs obligations légales et fiduciaires. Quand un enfant est retiré de la garde de ses parents, nous devons prendre des mesures pour conserver les liens familiaux afin d'atténuer autant que possible les répercussions sur l'enfant. Dans le cadre du travail que nous faisons pour aider les parents autochtones dont la famille pourrait bénéficier d'une intervention, nous devons faire en sorte que l'aide leur soit fournie autant que possible par leurs pairs et par leur collectivité afin que les interventions ne soient pas simplement « appropriées au plan culturel », mais qu'elles soient réellement adaptées à leur culture. Les interventions doivent tenir compte des normes communautaires ainsi que des normes sur les soins que la loi impose aux parents et aux tuteurs.

Autant je suis troublé par les constatations et les conclusions qui se sont imposées à moi pendant cette étude, autant je me console de voir qu'au cours des trente dernières années, nous avons fait des progrès importants au Nouveau-Brunswick en ce qui concerne le bien-être des enfants des Premières nations. Nous sommes partis d'un passé marqué par les conflits culturels et l'assimilation pour créer un présent respectueux des différences culturelles et du besoin d'autonomie et d'autodétermination qui font partie du tissu de nos collectivités diversifiées. Comme dans de nombreuses familles, après une période de conflits ou de déchirements, un silence et un malaise embarrassants s'installent. Comme je l'ai mentionné ci-dessus, la désolidarisation de nos collectivités est le danger qui nous guette, même si nous sommes de plus en plus intereliés. Nous avons accepté en principe d'être de meilleurs voisins et de respecter nos différences, mais la honte et les blessures des deux côtés ont généralement eu pour effet d'entretenir l'ignorance qui est responsable des vieux conflits coloniaux.

Pendant mes visites dans les collectivités des Premières nations du Nouveau-Brunswick au cours de la dernière année, j'ai été impressionné d'apprendre à quel point celles-ci sont authentiquement singulières, accueillantes et distinctes et j'ai été encouragé de constater à quel point les valeurs et les traditions ancestrales des Premières nations ont été conservées et commencent à s'enraciner de nouveau dans des collectivités par ailleurs modernes et tournées vers l'avenir. Mais ce qui m'a perturbé, c'est le manque de participation ou l'absence des organismes à but non lucratif et du milieu des affaires de la province. Mis à part quelques clochers d'église, je n'ai rien vu qui aurait pu relier ces collectivités aux « communautés qui ont du cœur » que j'ai connues partout au Nouveau-Brunswick : pas de clubs Kiwanis, pas de salle de la Légion royale canadienne, pas de Ligue des femmes ou de YMCA, pas de Clubs garçons et filles, de scouts ni de guides. Je n'y ai trouvé aucun bureau de l'Association pulmonaire, de la Société de l'arthrite ou de la Croix-Rouge, bien que j'aie vu des signes d'activités de mobilisation. Il n'y a ni université, ni hôpital, ni établissement de quelque taille que ce soit pour desservir la collectivité en général, à l'exception de quelques salles de bingo et du Parc du

patrimoine de Metepenagiag, que j'ai fini par considérer comme l'un des secrets les mieux gardés au Nouveau-Brunswick.

Au fond, ce qui manque à mes yeux dans ces collectivités du Nouveau-Brunswick, c'est le Nouveau-Brunswick. Bien sûr, je ne m'attendais pas à trouver la quintessence du Nouveau-Brunswick en territoires mi'kmaq et malécites. D'ailleurs, personne ne devrait s'y attendre. Toute la logique qui sous-tend notre système de réserves autochtones (dans la mesure où il est encore justifié aujourd'hui) consiste à garantir des lieux où les peuples autochtones peuvent conserver leur culture. Mais en parallèle, le choc auquel je n'étais pas préparé a été l'absence totale de tout signe que les Néo-Brunswickois ont ces collectivités à cœur, au même titre que les autres villes, villages et hameaux qui parsèment notre paysage rural.

Même s'il faut à tout prix aujourd'hui respecter le désir d'autonomie des Premières nations, il ne faut pas que nous nous désolidarisions les uns des autres. Nous pouvons demeurer solidaires tout en respectant nos différences. Le défi que je lance au milieu des affaires et aux organismes à but non lucratif du Nouveau-Brunswick, c'est d'investir dans le bien-être des enfants autochtones dans leurs collectivités. Bien sûr, le mouvement vers un regain des investissements de la part des organismes à but non lucratif doit venir des collectivités des Premières nations elles-mêmes, mais j'ai entendu dire que l'invitation a été lancée. Ce qu'il faut maintenant, c'est que des gens de bonne volonté s'unissent et collaborent afin de relever les défis que les collectivités autochtones ont cernés.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a récemment mis sur pied un nouveau secrétariat dans le but de catalyser le potentiel de bonté qui existe au sein des organismes à but non lucratif de la province. Je crois que le Bureau de services d'aide à l'enfance et à la famille des Premières nations devrait collaborer étroitement avec le Secrétariat des organismes communautaires sans but lucratif du Nouveau-Brunswick pour trouver des moyens de combler le fossé que des années d'ignorance ont creusé entre nos collectivités.

Je constate également qu'il faut faire davantage, au niveau individuel et dans le milieu des affaires de notre province, pour aider à remédier aux inégalités flagrantes que j'ai relevées ci-dessus dans le bien-être de l'enfance. Ce dont nous avons besoin, c'est d'un engagement nouveau envers l'égalité des chances pour les enfants des Premières nations du Nouveau-Brunswick. Je crois que les gouvernements sont prêts à participer à l'effort, mais chacun d'entre nous peut et doit aussi mettre l'épaule à la roue. De nombreuses personnes sont venues me voir au cours des derniers mois pour me demander discrètement ce qu'elles pourraient faire. Il y a une soif et une aspiration, au sein de la collectivité non autochtone, de s'engager de façon plus proactive. C'est la raison pour laquelle je recommande et je m'engage personnellement à veiller à la mise sur pied d'un Fonds pour l'avenir des enfants des

Premières nations du Nouveau-Brunswick qui s'appuiera sur la bonne volonté des Néo-Brunswickois et des chefs d'entreprise de la province et qui donnera lieu à de nouveaux investissements dans l'infrastructure, les programmes et les débouchés pour les enfants autochtones de notre province.

En terminant, je recommande fortement que le gouvernement du Nouveau-Brunswick adopte une interprétation progressiste et concrète du Principe de Jordan. À l'avenir, quand un enfant du Nouveau-Brunswick aura besoin de services, peu importe qu'il soit Autochtone ou non ou que les services nécessaires soient payables par le gouvernement provincial, par le gouvernement fédéral ou par l'un ou l'autre des ministères provinciaux, si le besoin de services peut être démontré et si ceux-ci sont offerts en vertu de la loi, ils devront être fournis sans délai à l'enfant ou à sa famille par l'organisme avec lequel le premier contact a été établi. Les fonctionnaires pourront ensuite déterminer qui devra en assumer les coûts.

Si les recommandations du dernier chapitre pouvaient être mises en œuvre assez rapidement, toutes les autres recommandations deviendraient beaucoup plus faciles à gérer. Notre succès repose sur l'importance que nous accorderons aux familles et aux collectivités et sur le travail que nous effectuerons en tenant compte du principe selon lequel toutes nos interventions doivent être axées sur les besoins des enfants.

RECOMMANDATIONS

90. Il est recommandé que les ateliers « Caring Across the Boundaries » de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada soient évalués et soient offerts par le Secrétariat des affaires autochtones du Nouveau-Brunswick, le Défenseur des enfants et de la jeunesse et le Secrétariat des organismes communautaires sans but lucratif du Nouveau-Brunswick pour faire comprendre les inégalités dans le bien-être des enfants autochtones aux organismes non gouvernementaux du Nouveau-Brunswick.

91. Il est recommandé qu'une campagne très médiatisée de sensibilisation du public soit mise sur pied pour mettre en valeur les rôles parentaux positifs dans les collectivités autochtones et pour faire valoir que les parents sont les principaux responsables du développement et de l'éducation de leurs enfants, comme le prévoit la *Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant*.

92. Il est recommandé que AINC et la province du Nouveau-Brunswick s'entendent, avant le 1er septembre 2010, sur les modalités de la mise-en-œuvre du Principe de Jordan au

Nouveau-Brunswick, reconnaissant ainsi que tout enfant doit avoir accès aux services publics nécessaires et disponibles en temps opportun. L'entente devrait inclure un mécanisme de résolution des différends pour résoudre tout différend entre ministères ou entre les gouvernements fédéral et provincial.

93. Il est recommandé qu'un fonds pour l'avenir des enfants des Premières nations soit mis sur pied avec un conseil d'administration dirigé par des donateurs du secteur privé et avec la mission de soutenir l'élaboration d'activités récréatives, sportives et culturelles, la conservation du patrimoine et de la langue ainsi que la formation de leaders chez les enfants autochtones du Nouveau-Brunswick.

Conclusion

Je suis reconnaissant d'avoir eu l'occasion de rencontrer en personne tant de Mi'kmaq et de Malécites dans le cadre de la présente étude, de prendre connaissance de leurs préoccupations et d'essayer de faire connaître les besoins de leurs enfants et de leurs adolescents. Au fond, le propos essentiel décrit dans toutes ces pages c'est le constat qu'il nous faut maintenant renouer avec la promesse et la voie sur laquelle le Nouveau-Brunswick s'est engagé il y a près de cinquante ans, c'est-à-dire la voie des chances égales pour tous.

Je trouve encourageant de constater qu'il ressort clairement des histoires de la création mi'kmaq que j'ai citées ci-dessus des enseignements universels qui militent également en faveur de l'égalité des droits. Dans son périple, Glooscap apprend à respecter chaque voix et chaque créature vivante en portant une attention particulière aux aînés, aux enfants, aux adolescents et aux femmes. Il s'agit d'enseignements que les hommes blancs – et certains hommes autochtones aussi – n'ont pas toujours mis en pratique aussi bien qu'ils auraient dû. J'espère que la voix des enfants nous aidera à prendre un nouveau départ et qu'elle nous rappellera ces enseignements et la nécessité de les mettre en pratique dans le cadre des efforts que nous déploierons, main dans la main, pour bâtir des collectivités respectueuses de la nature humaine et de la dignité de chacun.

Feuille de route

Le 1er juin 2010

- Établissement d'une équipe de transition chargée de fusionner onze agences pour en créer seulement trois
- Création du Fonds pour l'avenir des enfants des Premières Nations
- Organisation des ateliers de Secours à travers les frontières

Le 1er septembre 2010

- Incorporation du Bureau des services à l'enfant et à la famille des Premières Nations
- Mise en œuvre de l'Initiative d'engagement public pour préserver et promouvoir les langues malécite et micmaque
- Mise à l'essai du programme Familles Nouveau-Brunswick dans trois agences de services à l'enfant et à la famille
- Adoption d'un règlement en vertu de l'article 143 r) de la *Loi sur les services à la famille* pour définir les rôles de l'agence de services sociaux communautaires
- Établissement d'une section des services à l'enfant et à la famille des Premières nations à l'intérieur du ministère du Développement social
- Reconnaissance officielle du principe de Jordan par AINC et le gouvernement provincial

Le 1er décembre 2010

- Établissement du Conseil des aînés
- Établissement de Conseils consultatifs
- Détermination de l'emplacement du Bureau et de ceux des trois agences
- Finalisation du plan des ressources humaines
- Embauche d'un directeur général pour le bureau

Le 1er février 2011

- Entente entre le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et les Premières nations visant les enfants non autochtones sur les réserves et les enfants autochtones hors-réserve
- Conclusion et signature de la nouvelle entente tripartite sur les services à l'enfant et à la famille
- Finalisation des normes provinciales révisées sur le bien-être de l'enfance en y intégrant les normes pratiques basées sur la culture des Premières nations

Le 1er avril 2011

- Embauche et formation du personnel des agences
- Embauche et formation du personnel du Bureau
- Mise en oeuvre de la nouvelle entente de financement basée sur la prévention
- Meubles, équipement, matériel et logiciels fournis au nouveau Bureau et aux agences

Bibliographie

Aboriginal Healing Foundation Research Series. "From Truth to Reconciliation: Transforming the Legacy of Residential Schools." 2008. <http://www.ahf.ca/publications/research-series>

American Indian Studies Center, University of California. What Can Tribes Do? Strategies and Institutions: American Indian Economical Development. Ed. Stephan Cornell and Joseph P. Kalt., undated.

Bennett, M. and Blackstock, Cindy. "Literature Review and Annotated Bibliography Focusing on Aspects of Aboriginal Child Welfare in Canada." Winnipeg, MB: First Nations Research Site, Centre of Excellence for Child Welfare, 2002. <http://dev.cecw-cepb.ca/files/file/en/RevisedLitReview.pdf>

B.C. Centre of Excellence for Women's Health. "Maternal and Infant Health and the Physical Environment of First Nations and Inuit Communities: A Summary Review." April 2009. <http://www.pwhce.ca/pdf/AborigMaternal_environment.pdf>

Blackstock, Cindy and Trocmé, N. "Community-based child welfare for Aboriginal children: Supporting resilience through structural change." Pathways to resilience: A handbook of theory, methods and interventions. Thousand Oaks, CA: Sage, 2005. <http://dev.cecw-cepb.ca/files/file/en/communityBasedCWAboriginalChildren.pdf>

Blackstock, Cindy, et al. "Reconciliation in Child Welfare: Touchstones of Hope for Indigenous Children, Youth and Families." 2006. <http://www.fncfcs.com/docs/Touchstones_of_Hope.pdf>

Centre for Research on Children and Families. "National Child Welfare Outcomes Indicator Matrix." June 2009. <http://www.cecw-cepb.ca/sites/default/files/publications/en/NOM_Sept09.pdf>

Coates, John. "On the Present and Future Needs for First Nation Social Workers in the Maritime Provinces." October 2003.

First Nations Child and Family Caring Society. "Understanding the Overrepresentation of First Nations Children in Canada's Child Welfare System: An Analysis on the Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect." 2006. < http://www.cecw-cepb.ca/node/606>

First Nations Child and Family Caring Society. "Wen:de: We are Coming to the Light of Day." Ottawa, ON, 2005. <http://www.fncfcs.com/docs/WendeReport.pdf>

First Nations Child and Family Caring Society. "Community Based Child Welfare for Aboriginal Children: Supporting Resilience through Structural Change." 2004. < http://www.cecw-cepb.ca/node/576>

First Nations Child and Family Caring Society. "Promising Practices in First Nations Child Welfare Management and Governance." Undated. <http://www.fncaringsociety.com/docs/Touchwood_Agency.pdf>

Gough, P., Blackstock, Cindy and Bala, N. "Jurisdiction and funding models for Aboriginal child and family service agencies." CECW Information Sheet #30E, 2005. <http://dev.cecw-cepb.ca/files/file/en/JurisdictionandFunding30E.pdf>

Gough, P., et al. "Pathways to the overrepresentation of Aboriginal children in care." CECW Information Sheet #23E, 2005. <http://dev.cecw-cepb.ca/files/file/en/AboriginalChildren23E.pdf>

Government of Canada. Interjurisdictional Review, Government Support of Indigenous-run child and Family Services Agencies. February 2006.

Harris, Barbara, Russell, Mary and Gockel, Annemarie. "The Impact of Poverty on First Nations Mothers Attending a Parenting Program." The First Peoples Child and Family Review. Vol. 3, No. 3. (2007): 21-30.

Hart, Michael Anthony. Seeking Mino-Pimatisiwin: An Aboriginal Approach to Helping. Winnipeg: Fernwood Publishing, 2002.

Howlett, Carolyn. The Story of Child Welfare in New Brunswick. March, 2002.

Lepage, Pierre. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Mythes et Réalités sur les peuples autochtones. Bibliothèque Nationale du Québec, Mars 2005.

Lewy, Laurel. "Child Welfare and Aboriginal Helping Systems in New Brunswick 1945-1967." Paper submitted to the New Brunswick and Atlantic Studies Research and Development Centre Conference at St. Thomas University, Fredericton, New Brunswick. June 2007.

MacDonald, Nancy and MacDonald, Judy. "Reflections of a Mi'kmaq social worker on a quarter of a century of work in the First Nations child welfare." The First Peoples Child and Family Review. Vol. 3, No. 1. (2007): 34-45.

McShane, Kelly E. and Hastings, Paul. "Culturally Sensitive Approaches to Research on Child Development and Family Practices in First Peoples Communities." The First Peoples Child and Family Review. Vol. 1, No. 1. (2004): 33-48.

Morellato, Maria. Aboriginal Law since Delgamuukw. Aurora: Canada Law Book, 2009.

Province of Manitoba. Final Report: Factors that Contribute to Positive Outcomes in Awasis Pimicikamak Cree Nation Kinship Care Program. Undated.

Province of New Brunswick. "A Choir of Voices" Poverty Reduction Public Engagement Report. June 2009

Province of New Brunswick. Oromocto First Nation: Child and Family Services Self-Evaluation Report. June 2008.

Province of New Brunswick. Strategic Framework on ending violence against Wbanaki Woman. March 2008.

Province of New Brunswick. Defining and Clarifying the Roles and Responsibilities of the Department of Social Development in regard to First Nation Child and Family Services. Social Development Discussion Paper, December 2007.

Province of New Brunswick. Tobique First Nation Child and Family Services Agency: Summary Partnership 2007. January 2007.

Sinclair, Raven. "Identity lost and found: Lessons from the sixties scoop." The First Peoples Child and Family Review. Vol. 3, No. 1. (2007): 65-82.

Skutnaff-Kangas, Tove. Linguistic Genocide in Education. London: LEA Publishers, 2000.

Statistics Canada. "Aboriginal Children's Survey, 2006: Family, Community and Child Care." 2006. <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-634-x/89-634-x2008001-eng.pdf>

Unicef Innocenti Research Centre. "Child Poverty in Perspective: An overview of child well being in rich countries, Report Card 7." 2007.
<http://www.unicef-icdc.org/presscentre/presskit/reportcard7/rc7_eng.pdf>

Wekerle, Christine, et al. "An Alcohol Abuse Early Intervention Approach with Mi'kmaq Adolescents." The First Peoples Child and Family Review. Vol. 3, No. 2. (2007): 17-26.

Wien, Fred. "The State of the First Nations Economy and the Struggle to Make Poverty History." Paper submitted to the Assembly of First Nations' Inter-Nation Trade and Economic Summit. Toronto, Ontario. March 2009.

Wien, Fred, et al. "Keeping First Nations children at home: A few Federal policy changes could make a big difference." The First Peoples Child and Family Review. Vol. 3, No. 1. (2007): 10-14.